

Kampen for tilværelsen?

- *En analyse av avisbransjens argumenter
for pressestøtten*

Tove Laurhammer Tennbakk



Masteroppgave ved Institutt for medier og
kommunikasjon/Humanistisk fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

9. mai 2015

© Tove Laurhammer Tennbakk

2015

Kampen for tilværelsen? – en analyse av avisbransjens argumenter for pressestøtten

Tove Laurhammer Tennbakk

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg hvordan aktører i avisbransjen argumenterer for pressestøtten, i et endret medielandskap der teknologisk utvikling utfordrer ideen om sektorspesifikk mediestøtte. Dette er undersøkt gjennom en argumentasjonsanalyse av seks bransjeaktørers høringsuttalelser til Mediestøtteutredningen, NOU 2010:14. Høringsuttalelsene er analysert ved å bruke ulike teorier om endring, og perspektiver på mediepolitikkens målsettinger og pressepolitiske dilemmaer. Funnene viser at aktørene i stor grad bruker risiko for uante og negative konsekvenser i sin argumentasjon, for å underbygge at endringer i pressestøtten vil forverre avisbransjens vanskelige situasjon. Analysen viser også at aktørene til dels benytter ulike retoriske strategier, men at samtlige bygger argumentene på etablerte mediepolitiske målsettinger. Aktørenes argumentasjon rundt statens rolle i det endrede medielandskapet, er delt mellom et til dels teknologisk deterministisk argument om at staten må gi bransjen omstillingsstøtte, og et samfunnsøkonomisk argument om markedssvikt. Argumentasjonen er i stor grad konserverende for det eksisterende støttesystemet, og kan derfor bidra til å bremse utviklingen.

Abstract

This thesis examines how actors in the newspaper industry argues for press subsidies, in a changed media landscape where technological changes challenges the idea of sector-specific media support. This is examined through an argument analysis of six industry actors submissions to the Media Support report, NOU 2010: 14. I analyze the submissions using various theories on change, and perspectives on media policy objectives and policy dilemmas for the press subsidy scheme. The findings show that the actors use the risk of unexpected and negative consequences in their reasoning, to corroborate that changes in press subsidies will make the difficult situation in the newspaper industry worse. The analysis also shows that although the actors sometimes use different rhetorical strategies, they all build their arguments on established media policy objectives. The actors' arguments on the role of government in the changing media landscape, is divided between a somewhat technological determinist argument that the state must support industry restructuring, and an economic argument about market failure. The arguments are largely preserving the existing support system, and can therefore contribute to slowing down development and reform.

Forord

Det er flere som fortjener en takk for gode råd, innspill og tilbakemeldinger under arbeidet med denne oppgaven.

Først, takk til Tore Slaatta for innspill og ideer i startfasen av prosjektet. En spesiell takk fortjener Vilde Schanke Sundet, som hjalp meg å finne retningen for oppgaven og hale det hele i land.

Line, Marthine og Oda: dere har gjort disse fem årene på IMK så bra! Marthine: du må få litt ekstra kred for støtten det siste året. Takk for at du alltid er så god å snakke med, og sprer godt humør når det butter som verst. Blokumbakken for alltid!

Til alle medstudenter på IMK: Takk for oppmuntring og utallige hyggelige stunder på skrivestua. Martin: du fortjener en god del av æren for at IMK har vært et såpass hyggelig sted å være dette siste året.

Til Mamma og Ingrid: Tusen takk for korrekturlesing og for konstruktive innspill og kommentarer i slutfasen.

Og sist, men på ingen måte minst: Takk til Thomas - den snilleste og mest tålmodige kjæresten i verden, som alltid stiller opp og aldri mister troen på meg.

Tove Laurhammer Tennbakk

Oslo, 9. mai 2015

Innholdsfortegnelse

1	Pressepolitiske utfordringer i et endret medielandskap.....	1
1.1	Nærmere presentasjon av tema og problemstilling	1
1.2	Pressestøtten	4
1.3	Mediestøtteutvalget	7
1.4	Oppgavens struktur.....	9
2	Teoretisk tilnærming	11
2.1	Perspektiver på endring	11
2.1.1	Industrielle bruddpunkt og vendepunkt.....	12
2.1.2	Avisbransjen i krise?	13
2.1.3	Mediepolitiske drivkrefter – teknologi og økonomi	14
2.1.4	Ideologisk endring – ulike nivåer	19
2.2	Mediepolitikkens målsettinger	20
2.2.1	Mangfold og ytringsfrihet	21
2.2.2	Kvalitet	24
2.3	Pressepolitikkens digitale dilemmaer	26
2.3.1	Markedsstyring eller statlig styring?	27
2.3.2	Et fastfrosset system?	28
2.3.3	Hindrer pressestøtten omstilling og innovasjon?	29
2.3.4	To tilnærminger for å beholde eller utvide støtte	31
2.4	Oppsummering	32
3	Metodisk tilnærming	33
3.1	Argumentasjonsanalyse	33
3.2	Utvalg: aktører og dokumenter.....	36
3.2.1	Aktørene og høringen.....	37
3.3	Den empiriske analysen.....	39
3.4	Metodiske utfordringer og analysens reliabilitet	41
3.5	Oppsummering	43
4	Utviklingstrekk i avisbransjen.....	44
4.1	Avisenes tosidige marked.....	44
4.2	Lesermarkedet	45
4.3	Annonsemarkedet	49

4.4	Oppsummering	51
5	Situasjonsbeskrivelser	53
5.1	Situasjonen beskrives som et vendepunkt	53
5.2	Konserverende argumentasjon	55
5.2.1	Pressestøtten har virket etter hensikten	56
5.2.2	Negative konsekvenser av omlegging.....	60
5.2.3	Uante (implisitt negative) konsekvenser av omlegging	62
5.3	MBL og LLA - ulik strategi	63
5.4	Oppsummering	65
6	Mediepolitiske målsettinger	67
6.1	Pressestøtten sikrer ytringsfrihet og mangfold	67
6.2	Papiravisene sikrer kvalitetsjournalistikk	71
6.3	Prinsippet om å ikke skattlegge det frie ord	74
6.4	Oppsummering	77
7	Statens rolle	79
7.1	Staten bør rette opp markedssvikt	79
7.2	Staten bør legge til rette for omstilling.....	81
7.3	Oppsummering	83
8	Konklusjon	85
8.1	Pressestøtte i et endret medielandskap	85
8.1.1	En usikker framtid	86
8.1.2	Etablerte mediepolitiske målsettinger	87
8.1.3	Markedssvikt og omstillingsstøtte.....	88
8.2	Implikasjoner	89
8.3	Etterord: Hvem vinner kampen?.....	92
	Litteraturliste	94
	Tabell 1.1 Utvalgets sammensetning, bakgrunn og løsningsforslag	9
	Figur 4.1 Opplag etter avistype, 2005-2013.....	45
	Figur 4.2 Lesing av papiravis og nettavis en gjennomsnittsdag 2005 - 2013	46
	Figur 4.3 Lesing av papiravis og nettavis en gjennomsnittsdag 2005 - 2013, alder 16-44 år. 46	
	Figur 4.4 Gjennomsnittlige lesertall per dag for norske aviser på mobil 2009 - 2013.....	47
	Figur 4.5 Bruk av nettsamfunn en gjennomsnittsuke 2007 - 2011 fordelt på alle (prosent)...	48
	Figur 4.6 Driftsmargin etter avistype 2007 til 2011.....	49
	Figur 4.7 Reklameomsetning 2005 – 2013	50
	Figur 4.8 Andel annonseinntekter fra digitale kilder for ulike avistyper i 2010 og 2011	51

1 Pressepolitiske utfordringer i et endret medielandskap

Krise, sier Antonio Gramsci, er den tilstand som inntreffer når det gamle dør før det nye kan bli født. Det er i denne usikre situasjon – krisens mellomrom – at journalistikken for øyeblikket befinner seg (Omdal, 2013, s. 9)

Den teknologiske utviklingen har utfordret avisøkonomien, blant annet fordi inntektsstrømmene som hittil har finansiert journalistikken, nå tar andre veier (Omdal, 2013). Samtidig er utviklingen en utfordring for pressestøtten, som i liten grad har vært endret gjennom en periode med store teknologiske endringer. Et medielandskap preget av digitalisering og konvergens, kan blant annet bidra til å undergrave legitimiteten til sektorspesifikk regulering, når alle former for innhold i prinsippet kan distribueres gjennom alle kanaler (Syvertsen, 2004). Denne oppgaven handler om hvordan et sektorspesifikt virkemiddel som pressestøtten forsvares og begrunnes i dette endrede medielandskapet.

Situasjonen i avisbransjen har blitt omtalt i dramatiske ordelag, eksemplifisert over ved journalist Sven Egil Omdals beskrivelse av situasjonen som «krisens mellomrom». Det har blitt foreslått ulike endringer for å møte utviklingen, og i 2009 ble det oppnevnt et utvalg som skulle foreta en helhetlig vurdering av bruk av økonomiske virkemidler på medieområdet. Gjennomgangen skulle i utgangspunktet være plattformnøytral. NOU 2010:14 ble lagt fram året etter, og utredningen ble sendt på høring i 2011. I denne oppgaven analyseres høringsuttalelsene til seks sentrale aktører fra avisbransjen, ut fra problemstillingen: *Hvordan argumenterer aktører i avisbransjen for pressestøtte i et endret medielandskap?*

1.1 Nærmere presentasjon av tema og problemstilling

Bakgrunnen for at jeg har valgt temaet, er at Norge per i dag har et system for mediestøtte som er delt i indirekte støtte gjennom fritak for merverdiavgift (moms) til papiraviser, og direkte støtte i form av produksjonsstøtte til utvalgte aviser. Støtteordningene ble utformet med tanke på trykte medier, og har derfor møtt utfordringer på grunn av digitalisering. Utviklingen i avisbransjen har skjedd hurtig, og stadig flere lesere flytter seg til digitale avisutgivelser, noe som har satt mange papiraviser i en vanskelig økonomisk situasjon. Jeg vil

derfor undersøke hvordan bransjeaktørene argumenterer for pressestøtten, og hvordan de begrunner pressestøttens eksistens i det endrede medielandskapet, som blant annet er preget av digitalisering, konvergens og nye medier.

Produksjonsstøtten har vært revidert ved en rekke anledninger, men selve systemet har aldri reelt blitt utfordret (Skogerbø, 1997). I 2014 skjedde den største revideringen så langt på grunn av den teknologiske utviklingen, da produksjonstilskuddet ble lagt om til å være *plattformnøytralt*, som betyr at det ikke lenger er et krav at tilskuddsmottakere må gi ut papiravis. Formålet var å stimulere til økt digital innovasjon, mer effektiv distribusjon og å fremme kvalitet og mangfold (Bang, 2014). Selv om dette representerte en vesentlig endring i tildelingskriteriene for produksjonstilskuddet, er heller ikke denne justeringen en reell endring av ordningen slik den har vært innrettet siden 1969. Omleggingen innebar hovedsakelig endringer i hvem som kunne motta støtte, og endringer i hvordan støtten ble fordelt. Når det gjelder den indirekte delen av pressestøtten har det per i dag ikke skjedd konkrete endringer. Papiravisene har fortsatt fritak for moms, mens digitale utgivelser har moms på 25 prosent på løssalg og salg av abonnement. Papiravisene slipper altså å betale en avgift som de normalt skulle betalt. Denne ulikheten har blant annet skapt vanskeligheter i forbindelse med betalingsløsninger som kombinerer papiravis med tilgang til en digital utgave. Selv om digitaliseringens utfordringer har vært kjent og diskutert i mange år, har altså de politiske initiativene og løsningene latt vente på seg.

Syvertsen (2004) skriver at grunnlaget for endringer i medienes posisjon og rolle i liten grad ligger innenfor mediesystemet i seg selv, men har sin bakgrunn i allmenne utviklingstrekk, som blant annet teknologi (Syvertsen, 2004). Det er liten tvil om at den teknologiske utviklingen har rokket ved det etablerte mediesystemet. Man skulle kanskje tro at denne nye situasjonen også ville føre med seg større endringer i regulering og virkemidler, men hittil har dette altså i liten grad vært tilfellet. Nielsen (2014) skriver at en av forklaringene på det fastfrosne systemet ligger i at sterke etablerte aktører beskytter egne interesser, og dermed bremser endringer i støtteordningene.

Det overordnede temaet for denne oppgaven er altså hvordan digitalisering utfordrer avisbransjen, og pressestøtten. Det er mange måter å analysere dette temaet på, men det jeg er mest interessert i, er hvordan endringene i medielandskapet endrer og blir del av den politiske debatten og skaper en ny retorisk situasjon, eller et nytt handlingsrom for bransjeaktørene. Jeg har derfor valgt å gjøre en argumentasjonsanalyse av høringsuttalelsene i etterkant av at NOU

2010:14 ble lagt fram, ut fra problemstillingen: *Hvordan argumenterer aktører i avisbransjen for pressestøtte i et endret medielandskap?*

Med *et endret medielandskap* mener jeg teknologiske og økonomiske endringer for avisbransjen, blant annet som følge av digitalisering og nye medier. *Aktører i avisbransjen* er operasjonalisert til seks aktører i bransjen som er sentrale på grunn av deres størrelse og posisjon i bransjen, og/eller på grunn av deres tilknytning til pressestøtten. Derfor har jeg valgt de to største bransjeorganisasjonene, Landslaget for lokalaviser (LLA) og Mediebedriftenes Landsforening (MBL), og de to største aviseierne, Schibsted og A-pressen (Amedia i dag). MBL og Schibsted representerer eller eier aviser som mottar en stor del av den indirekte støtten via momsfrirket, mens LLA og A-pressen representerer eller eier mindre aviser som mottar en stor del av den direkte støtten via produksjonstilskuddet. Bergensavisen (BA) og Dagsavisen er også inkludert i utvalget fordi avisene er to av de største enkeltmottakerne av produksjonstilskuddet.

For å sikre et best mulig sammenlikningsgrunnlag og ha et rikt datamateriale der aktørene legger fram sine argumenter rundt både produksjonstilskuddet og avismomsen, har jeg valgt å analysere høringsuttalelsene til mediestøtteutvalgets utredning, NOU 2010:14. I høringen legger aktørene fram sitt syn på forslagene til endringer i mediestøtten og dokumentene er derfor godt egnet som materiale for å besvare problemstillingen. Ettersom mediestøtteutvalget ble nedsatt i 2009, og høringen fant sted i 2011, er det i hovedsak denne perioden aktørene kommenterer og derfor har jeg definert min analyseperiode til f.o.m 2009-2011. For å strukturere analysen, utformet jeg tre delproblemstillinger under innsamlingen av analyse materialet:

- ❖ *Hvordan bruker aktørene situasjonsbeskrivelser i sin argumentasjon?*
- ❖ *Hvordan bruker aktørene mediepolitiske målsettinger i sin argumentasjon?*
- ❖ *Hvilken rolle argumenter aktørene for at staten skal ha?*

Et utgangspunkt for denne oppgaven er at politikken ikke kan betraktes uavhengig av måten den blir beskrevet og omtalt på (Syvertsen, 2004). Jeg har valgt argumentasjonsanalyse som metode, fordi jeg ikke ser virkelighetsbeskrivelsene bare som aktørenes tolkning av utviklingen, men som et middel i en argumentasjon som skal overtale mottakeren. Å anvende retorisk analyse innebærer altså at jeg legger til grunn at aktørene i analysen forsøker å overbevise mottakeren om noe, og bruker ulike retoriske grep for å gjøre det.

Argumentasjonsanalyse er en metode innenfor retorikk, som tar utgangspunkt i talens logos, altså evnen til å overbevise gjennom redelig og logisk bevisførsel som gir ryggdekning for en gitt påstand. «Analysen har som formål å avdekke hvordan et argument er skrudd sammen» (Bratberg, 2014, s. 120). Gjennom en argumentasjonsanalyse er det mulig å avdekke aktørenes virkelighetsbeskrivelser, problemforståelser og vurderinger, samt deres retoriske strategier og konkrete argumenter.

Det er to konkrete virkemidler innenfor pressestøtten som er gjenstand for analyse i denne oppgaven; produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier, og momsfrirket for aviser. Dette har vært hovedkomponentene i det som tidligere ble kalt pressestøtten. Etter endringene i produksjonstilskuddet som ble innført i 2014, går ordningene i dag inn under samlebetegnelsen *mediestøtte*. I oppgaven har jeg valgt å bruke det gamle begrepet pressestøtte, fordi det er dette begrepet aktørene selv bruker i analysematerialet. I det følgende vil jeg presentere pressestøtten, og deretter mediestøtteutvalgets utredning, før jeg presenterer den videre gangen i oppgaven.

1.2 Pressestøtten

Mediepolitikk kan defineres som «*statens inngrep i mediemarkedene gjennom positive og negative virkemidler*» (Krumsvik, 2011). Tilskuddsordningen produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er et positivt direkte virkemiddel, mens momsfrirket er et indirekte virkemiddel. Den overordnede mediepolitikken har gjennom flere tiår vært forankret i et klart flertall på Stortinget – i en allianse mellom sentrum og venstresiden i norsk politikk (Krumsvik, 2011; Skogerbø, 1997). Men pressestøtten har vært og er fortsatt kontroversiell, og spesielt produksjonstilskuddet har vært gjenstand for gjentatt politisk debatt og flere offentlige utredninger (Ottosen, Røssland og Østbye, 2012; Krumsvik, 2011). Hensynet til medienes frihet og ytringsfrihet har legitimert at presseetikk i Norge forvaltes av medienes egne organisasjoner (Syvertsen, 2004). Pressen har derfor stor grad av selvregulering, men mottar offentlig støtte som begrunnes ut fra medienes kulturelle egenverdi og samfunnsbetydning. At mediepolitikken hovedsakelig har vært plassert innenfor kulturpolitikken, har betydning for hvilke mediepolitiske virkemidler det er naturlig å ta i bruk (Krumsvik, 2011). «Et kulturpolitisk reguleringsregime bygger eksplisitt på det som har vært karakterisert som et borgerperspektiv på medienes rolle (i motsetning til et

forbrukerperspektiv)» (Syvertsen, 2004, s. 18). I Norge er det kulturmyndighetene, og ikke næringsmyndighetene som har hatt hovedansvaret for mediepolitikken.

Da pressestøtten ble innført i 1969 var formålet å opprettholde en differensiert dagspresse (Krumsvik, 2011). Støtteordningene for pressen ble til i en tid da partipressen dominerte, og å opprettholde en differensiert dagspresse betydde å sikre lokal konkurranse mellom aviser fra ulike partier (Ottosen et al., 2012). Da Hellerud-utvalget utformet pressestøtten definerte de ikke begrepet «differensiert dagspresse», men hensikten var å opprettholde det eksisterende avismønsteret fra 1969, ifølge Krumsvik (2011). Pressen og presseorganisasjonene var dypt involverte i designet av pressestøtten, og Skogerbø (1997) skriver at det tette båndet mellom pressen og de politiske partiene var en av hovedgrunnene til at det var mulig å få bred støtte til et system som kontinuerlig har vært kritisert for å undergrave både pressefrihet og konkurransefrihet.

Bakgrunnen for innføringen av produksjonstilskuddet (opprinnelig papirsubsidiert) var at flere nr.2- og nr. 3-aviser, som vil si aviser som ikke har det største opplaget på utgiverstedet, ble lagt ned på 50- og 60-tallet. Konsekvensen var at det på mange steder kun kom ut én avis. På denne tiden hadde også de fleste aviser en klar politisk profil, og dette innebar en fare for den individuelle ytringsfriheten og muligheten for allsidig informasjon (Østbye, 1995). Fordi annonsører i uforholdsmessig stor grad går til største avis på utgiverstedet, fikk de største avisene økte ressurser, flere lesere og økt opplag (Østbye, 1995; Krumsvik, 2011). Denne selvforsterkende tendensen ble fremhevet i Hellerud-innstillingen som bakgrunn for at mindre lokalaviser og nummer to-aviser var mest utsatt, og at man måtte støtte disse for å hindre ytterligere avisdød (Krumsvik, 2011). Produksjonstilskuddet ligger under Kulturdepartementet og ordningen forvaltes av Medietilsynet. Støtten er rammestyrte, som vil si at den er en fast post i statsbudsjettet. Mye støtte til noen aktører, eller støtte til nye aktører, vil dermed bety mindre støtte til andre.

Før omleggingen av produksjonstilskuddet i 2014, var det kun papiraviser som fikk produksjonstilskudd, og avisene måtte oppfylle en rekke kriterier. For å få støtte måtte avisen inneholde nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter, og ha en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten. Tilskuddet gikk kun til abonnementsaviser, og avisene måtte ta reell betaling for abonnement, løssalg og annonser, og selge minst halvparten av sitt godkjente netto opplag gjennom abonnement. Løssalgavisene, nettavisene og pdf-aviser falt derfor utenfor ordningen (NOU 2010:14,

2010). I forskriften var det også formulert krav om at behovet for produksjonstilskudd måtte være reelt, altså at avisen ikke kan skaffe tilstrekkelige midler til drift på egen hånd.

En annen viktig definisjon er knyttet til avisenes konkurransesituasjon: «Aleneaviser» er eneste avis på sitt utgiversted, «nr. 1-aviser» har det største opplaget på sitt utgiversted, mens «nr. 2-aviser» kommer ut på et utgiversted med to eller flere konkurrerende aviser og har ikke det største opplaget på stedet (Bang, 2014). Det er to hovedgrupper som får omtrent tre fjerdedeler av det totale produksjonstilskuddet, og begge gruppene defineres som «nr. 2-aviser» (Bang, 2014). De største enkeltmottakerne under denne gruppen er storbyavisene Bergensavisa, Rogalands Avis og iTromsø og de *riksspredte meningsbærende avisene* Vårt Land, Dagen, Nationen, Klassekampen og Dagsavisen. Mediestøtteutvalget definerer riksspredte meningsbærende aviser som «En kategori nummer to-aviser som har som fellestrekk at de representerer bestemte livssyn, ideologisk syn eller bestemte næringsinteresser» (NOU 2010:14, 2010, s. 10).

Siden merverdisystemet ble innført i 1970 har aviser som kommer ut med minst ett nummer ukentlig også vært fritatt for mva. gjennom nullsatsen. Avisene var også fritatt for den alminnelige omsetningsavgiften som var i bruk før mva.-systemet ble innført (Krumsvik, 2011). Ved innføringen av merverdiavgiftssystemet pekte Stortinget på avisenes samfunnsoppdrag i et lite, utsatt språksamfunn som begrunnelse for at de skulle fritas for mva. (Bang, 2014). Siden alle dagsaviser drar nytte av fritaket for mva., er ikke fritaket et instrument for å motvirke konkurranse i avismarkedet, men den favoriserer trykte medier over andre (Skogerbø, 1997). At dagspressen er fritatt for mva. på salg av løssalg og abonnement gjør at momsfritaket er også konkurransevridende i disfavør for eksempel ukepressen, som ikke har fritak for mva., ifølge Østbye (1995). Momsfritaket har også vært kritisert fordi det favoriserer de største avisene, ettersom fritaket har størst verdi for avisene med størst opplag.

Merverdiavgiften ligger under Finansdepartementets ansvarsområde, og endringer kan derfor havne i en konflikt mellom finanspolitikk og kulturpolitikk. Selv om man kan være enige i at man prinsipielt ikke skal skattlegge det frie ord, og dermed ønsker nullmoms på nett og papir, kan det være en vanskelig finanspolitisk avgjørelse. Dette kommer til uttrykk i tidligere kulturminister Hadia Tajik i sin kronikk *Den vanskelige mediemomsen*, der hun blant annet skriver at «momsen er en viktig kilde til finansiering av velferdsgoder. Slik sett må en lav mediemoms veies på den store vektskålen mot alle andre gode formål i budsjettet» (Tajik,

2012). Å inkludere digitale utgaver kan altså være vanskelig å få gjennom i Finansdepartementet, ettersom det vil føre til et ytterligere inntektstap for staten.

I 2009 var verdien av den direkte støtten til pressen på 301 millioner, mens verdien av den indirekte støtten var 1589 millioner (NOU 2010:14, 2010). Produksjonstilskuddet er dermed en beskjeden del av den totale mediestøtten, men er likevel den delen av støtten som har blitt viet mest oppmerksomhet, både i utredninger og i den mediepolitiske debatten. Mva.-fritaket har ikke fått like mye politisk oppmerksomhet som produksjonstilskuddet, men etter framleggelsen av mediestøtteutvalgets utredning, ble debatten dominert av spørsmålet om moms på aviser (Krumsvik, 2011).

1.3 Mediestøtteutvalget

Mediestøtteutvalgets utredning er spesielt interessant for denne oppgaven fordi utviklingen i teknologi er en del av bakgrunnen for at utvalget blir satt ned, og fordi det understrekes at «gjennomgangen i utgangspunktet bør være plattformnøytral» (NOU 2010:14, 2010, s. 11). I gjennomgangen av støtteordningene kommer utvalget inn på en del sentrale utfordringer knyttet til produksjonstilskuddet og digitalisering, blant annet at ordningen kan virke konserverende. Utvalget definerte to hovedutfordringer for omstilling og utvikling som følge av de eksisterende støtteordningene: For det første, at den fører til manglende insentiver til å utvikle tilbud på nye medieplattformer fordi både abonnementsinntekten og pressestøtten reduseres dersom leseren går fra papirutgaven til nettutgaven. For det andre at forskjellen i mva.-sats gjør at sammensatte produkter ville få hel eller delvis mva. Dermed blir ikke slike tilbud utviklet selv om den beste løsningen for å tjene penger digitalt kunne være å knytte digitale utgivelser mot papirutgaven (NOU 2010:14, 2010; Krumsvik, 2011).

Alternative løsninger: flermedialitet og omfordeling

Mediestøtteutvalget ble ikke enige om den beste løsningen for en fremtidig mediestøtte, og la derfor frem to alternative forslag. *Flermedialitetsalternativet* skulle justere ordningen slik at støtten ble uavhengig av teknologi. Det innebar at produksjonstilskuddet skulle gjøres plattformuavhengig, og ulikhetene i moms skulle reduseres ved at digitale utgaver illegges 8 % mva mens papirutgaver fikk beholde momsfritaket. Fem av utvalgets medlemmer sluttet seg til dette alternativet. At momsfritaket for papiraviser skulle videreføres ble begrunnet ut fra at

ordningen har vært treffsikker og bidratt til et mangfoldig mediesystem, samtidig som den opprettholder prinsippet om armlengdes avstand mellom staten og mediene. Det vises også til forskning som viser at det er papiravisene som i hovedsak produserer originaljournalistikk, mens kringkasting og nettmedier i stor grad bringer disse nyhetene videre (NOU 2010:14, 2010). Dette legitimerer altså en forskjellsbehandling mellom papir og nettmedier. Det påpekes at det ideelle ville vært nullsats for tilsvarende redaksjonelle tjenester, men på grunn av «politiske og juridiske utfordringer ved å etablere nye omsetningsområder utenfor standardsatsene i merverdiavgiftsloven, er det i dette forslaget pragmatisk lagt til grunn at den laveste mva.-satsen (8 prosent) innføres for tilsvarende digitale redaksjonelle tjenester» (NOU 2010:14, 2010, s. 107).

Utvalgsmedlemmene som støttet *Omfordelingsalternativet* var uenige i at momsritaket var en målrettet ordning og foreslo derfor en annen løsning. Alternativet innebar innføring av lavmoms (8 prosent) på både papiraviser og digitale redaksjonelle tjenester, og en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader. I tillegg innebar forslaget en økning av produksjonsstøtte som virkemiddel (NOU 2010:14, 2010). De økte inntektene fra innføring av mva. på papiraviser skulle altså finansiere mer målrettede støtteordninger. Et argument for å likestille papir og nett var at ulike satser skaper administrative byrder for en del virksomheter når de selges samlet. Den nye støtteordningen skulle baseres på redaksjonelle kostnader og dermed gi sterkere incentiver for avisene til å bruke ressurser på redaksjonelt innhold (NOU 2010:14, 2010). Omfordelingsalternativet foreslo også at alle nr. 2 aviser skal inngå i samme kategori, og at de rikssprede meningsbærende avisene dermed ikke skal ha et høyere støttenivå enn de andre nr. 2-avisene.

Utvalgets sammensetning

En NOU er en offentlig utredning, satt ned av departementet, men den representerer utvalgets syn og har ingen status utover dette. På bakgrunn av en NOU og en påfølgende høring utarbeider departementet enten en proposisjon eller en Stortingsmelding, som henholdsvis kommer med forslag til vedtak, eller fungerer som en orientering til Stortinget (Syvertsen, 2004). Mediestøtteutvalget ble oppnevnt av Kulturdepartementet 19. oktober 2009, med Yngve Slettholm som utvalgsleder. Arne Krumsvik var leder for sekretariatet.

Utvalgsmedlem	Stilling/tidligere stillinger:	Støttet alternativ:
Yngve Slettholm	Adm. direktør i Kopinor. Tidligere statssekretær for Krf i Kultur og Kirkedepartementet. Oslo.	Omfordeling
Finn H. Andreassen	Tidligere journalist i NRK og TV2. Oslo.	Omfordeling
Olav Terje Bergo	Journalist og tidligere redaktør i BA. Bergen	Flermedialitet
Asta Brimi	Redaktør og daglig leder i Fjuken. Lom	Flermedialitet
Elin Floberghagen	Leder i Norsk Journalistlag. Ski	Flermedialitet
Henrik Færevåg	Journalist/spaltist, startet nettavisene iBergen og iOslo.	Deltok ikke i arbeidet etter 10. mars 2010 pga. sykdom
Heidi Nordby Lunde	Blogger og ansvarlig for debatt og kommentarer i ABC Nyheter. Oslo	Omfordeling
Tove Nedreberg	Adm. direktør i Adresseavisen AS. Trondheim	Flermedialitet
Johann Roppen	Førsteamanuensis, Høgskulen i Volda	Omfordeling
Tanja Storsul	Førsteamanuensis, Universitetet i Oslo	Flermedialitet
Erik Vassnes	Underdirektør i Finansdepartementet. Lørenskog	Støtter i utgangspunktet ingen av alternativene, men omfordeling er det beste.

Tabell 1.1 Utvalgets sammensetning: bakgrunn og løsningsforslag

Som tabell 1.1 viser ble utvalget satt sammen av hovedsakelig medieforskere og partsrepresentanter. En stor del av utvalgets medlemmer er representanter for bransjen, og er enten journalister, redaktører eller representanter fra interesseorganisasjoner. At mediestøtteutvalget er såpass dominert av representanter fra bransjen er interessant, og er nok en del av forklaringen på at det var såpass stor uenighet i utvalget at de måtte legge fram to ulike forslag for en fremtidig mediestøtte. Som tabellen over viser, var det ingen av representantene fra avisbransjen som støttet omfordelingsalternativet. Satt på spissen kan man si at avisbransjen dominerte prosessen rundt utredningen, ved at bransjen skriver om seg selv i utredningen og foreslår løsninger for seg selv, før de kommenterer seg selv i høringen.

1.4 Oppgavens struktur

I neste kapittel presenterer jeg min teoretiske tilnærming. Kapittelet er delt i tre deler, som kan knyttes til de tre delproblemstillingene. Den første teoridelen handler om ulike perspektiver på endring, mens den andre delen handler om de sentrale mediepolitiske

målsettingene for pressen og hvordan de kan havne under press i et endret medielandskap. Den tredje teoridelen handler om digitale dilemmaer for virkemidlene innenfor pressestøtten.

I kapittel 3 presenterer jeg den metodiske tilnærmingen: valget av dokumenter og aktører, valget av metode og hvordan jeg har gjennomført den empiriske analysen. Til slutt vil jeg diskutere de metodiske utfordringene jeg har møtt, og analysens reliabilitet.

Kapittel 4 er et bakgrunnskapittel der jeg presenterer utviklingstrekk og nøkkeltall som for avisbransjen i analyseperioden, 2009 – 2011. Kapittelet fungerer dermed som en bro mellom teorikapittelet og analysen, og setter analysen i kontekst.

Kapittel 5, 6 og 7 presenterer hovedfunnene i analysen og besvarer de tre delproblemstillingene, som er knyttet til hvordan situasjonen i bransjen, og mediepolitiske målsettinger brukes i argumentene, og hvilken rolle aktørene argumenterer for at staten bør ha. I hvert kapittel vil jeg presentere hovedfunnene og de sentrale argumentene i lys av relevante teoretiske bidrag.

Til slutt, i kapittel 8, oppsummerer jeg og knytter funnene mot hovedproblemstillingen: *Hvordan argumenterer aktører i avisbransjen for pressestøtte i et endret medielandskap?* Jeg diskuterer også noen mulige implikasjoner av funnene og hvordan analysen kan være utgangspunkt for videre forskning på temaet. I tillegg vil jeg i et kort etterord legge fram hva som har skjedd innenfor de pressepolitiske virkemidlene i etterkant av analyseperioden.

2 Teoretisk tilnærming

I dette kapittelet vil jeg etablere et teoretisk rammeverk med begreper og perspektiver som vil brukes i analysen. Problemstillingen min om hvordan bransjeaktører argumenterer for pressestøtten i et endret medielandskap, gjør at analysen plasserer seg innenfor en strukturanalytisk tradisjon som fokuserer på hvordan endringer i økonomiske, politiske og teknologiske forhold skaper nye handlingsbetingelser for aktørene og utfordrer eksisterende mediepolitikk og medieregulering (Syvertsen, 2004). Det endrede medielandskapet gjør at politiske aktører, og aktører i avisbransjen hadde et annet handlingsrom, og en annen retorisk situasjon i 2009 – 2011 enn tidligere. Den teoretiske tilnærmingen vil derfor ta utgangspunkt i sentrale drivkrefter for endring i avisbransjen og nye utfordringer for pressepolitisk regulering.

Kapittelet er delt i tre deler, som korresponderer med de tre delproblemstillingene. Den første teoridelen handler om ulike perspektiver på endring; innenfor politikk og innenfor en bransje eller industri. Delen er hovedsakelig knyttet til delproblemstillingen: *Hvordan bruker aktørene situasjonsbeskrivelser i sin argumentasjonen?* Den andre teoridelen handler om de sentrale mediepolitiske målsettingene for pressen og er hovedsakelig knyttet til delproblemstillingen: *Hvordan bruker aktørene mediepolitiske målsettinger i sin argumentasjon?* Den tredje teoridelen handler om pressepolitikken digitale dilemmaer, og er i hovedsak knyttet til delproblemstillingen: *Hvilken rolle argumenter aktørene for at staten bør ha?*

2.1 Perspektiver på endring

En utvikling som digitalisering «åpner muligheter og setter grenser, men innenfor disse grensene foregår det en kulturell og ideologisk kamp om hvordan utviklingen skal forstås, og hvilke konsekvenser det er mulig å trekke av det som skjer», skriver Syvertsen (2004, s. 30). Denne kampen er en del av utgangspunktet for oppgaven. I det følgende vil jeg legge fram noen sentrale perspektiver på endring, som jeg vil benytte i analysen. Først presenterer jeg ulike måter å tolke en endring eller en utvikling innenfor en bransje eller industri. Her tar jeg blant annet utgangspunkt i Roos, von Krogh og Roos (2002) sin inndeling mellom bruddpunkt og vendepunkt, og Chyi, Lewis og Zheng (2012) sin studie av amerikanske journalisters krisebeskrivelser av avisbransjen i perioden 2008-2010. Deretter vil jeg legge fram Syvertsens

(2004) bidrag om mediepolitikkens drivkrefter. Her fokuserer jeg på det jeg mener er viktigst for avisene og pressepolitikken: teknologiske og økonomiske drivkrefter. Til slutt presenterer jeg Halls (1993) teori om ulike nivåer av ideologisk endring.

2.1.1 Industrielle bruddpunkt og vendepunkt

Denne oppgaven tar for seg en periode preget av endringer i avisbransjen, men en endring kan tolkes på ulike måter. Roos et. al (2002) skriver at en utvikling innenfor en industri kan ses på som et *vendepunkt* eller et *bruddpunkt*. «Et industrielt bruddpunkt er et tilbud (for eksempel teknologisk) som er så strukturelt annerledes at det endrer selve markedsstrukturen, og som gjør at erfaringer og kunnskap i det eksisterende markedet blir mer eller mindre uten verdi» (Roos et al., 2002). Mange betrakter utviklingen innenfor informasjonsteknologi som et slikt bruddpunkt. Et industrielt vendepunkt oppstår når endringen skjer forholdsvis gradvis, og kan for eksempel innebære at en bransje blir tvunget til å tilpasse seg til ny teknologi. For bedrifter som er tidlig ute og innovative kan en radikal endring oppfattes som et vendepunkt utviklet av bransjen selv, men for bedrifter som ikke er like innovative, vil den samme teknologiske endringen kunne oppfattes som et industrielt bruddpunkt (Roos et al., 2002).

Sundet (2012) skriver at et industrielle bruddpunkt i mediebransjen kan komme som følge av nye produkter, som kan endre hele bransjen eller hele markedet (Porter, 1979 i Sundet, 2012). Slike nye produkter kan være *substitutter*, som betyr at de har samme eller tilsvarende funksjon som det gamle produktet og dermed tilfredsstiller samme behov. Krumsviks (2011) analyse av den nye medieøkonomien viste at det var substitutter som var den største utfordringen for avismediet, noe som kunne representert et industrielt bruddpunkt. Men å definere om utviklingen representerer et vendepunkt eller et bruddpunkt er ikke er noen enkel oppgave, og at det kan oppstå komplikasjoner når utviklingen skal tolkes innad i en bransje eller i en bedrift (Sundet, 2012).

Mye har vært skrevet om måtene digitalisering, konvergens og nye medieplattformer har endret medieindustrien, og mens noen av forskerne og bransjeaktørene har dratt paralleller til revolusjoner, har andre knyttet utviklingen til evolusjon (Sundet, 2012). «From an evolutionary perspective, we are perpetually reckoning with gradual but persistent change. From a revolutionary perspective, we have been rocked by a much more radical shift whose impact upon the industry and its key players makes existing experiences and knowledge in the market more or less worthless» (Sundet, 2012; Roos et al., 2002). Om man ser endringene i

medieindustrien som en evolusjon eller revolusjon, kan føre til at man trekker ulike konsekvenser av det som skjer, og at man dermed kommer fram til ulike løsningsforslag. Slik kan synet på endring også være et nyttig perspektiv for en analyse av avisbransjens argumenter for pressestøtten.

2.1.2 Avisbransjen i krise?

Chyi et al. (2012) har analysert hvordan amerikansk presse dekket «krisen» i den amerikanske avisbransjen i 2008-2010. Selv om denne analysen altså handler om pressedekningen av situasjonen i avisbransjen i USA, mener jeg at funnene deres også er interessante for denne oppgaven fordi de beskriver hva som kan legges i begrepet «kriseretorikk». De fant blant annet at dekningen fokuserte på kortsiktige endringer, som en dramatisk nedgang fra år til år, i stedet for å se utviklingen i et mer langsiktig perspektiv. «In addition, when attributing the cause of the crisis, the coverage assigned blame to advertisers, readers, the Internet - but not newspaper themselves. Finally, the overall tone of the coverage was largely negative, with more than a quarter of all stories including some “death” imagery» (Chyi et al., 2012, s. 316).

I studien fant de også et stort fokus på enkelthendelser, som nedleggelse av noen spesifikke aviser som førte til at en by stod igjen med kun én avis. Men som Chyi et al. (2012) skriver, er det ikke noe nytt at byer i USA kun har en avis. På denne måten mener de at dekningen overdrev krisen, og ignorerte den historiske konteksten for dette fenomenet, og at de dermed skapte et falskt inntrykk av at hele avisbransjen er døende. En del av forklaringen på dette kan finnes i at journalistisk vinkling ofte er dramatisk, men studien fant altså en tendens til at avisene overdrev sin egen krisesituasjon. For eksempel fokuserte de mer på nedgangen i antall ansatte i avisbransjen enn økonomiske nøkkeltall som annonseinntekter, gjeld og kostnadsstrukturer. Uten en bredere kontekst kan leserne altså tro at aviser er døende overalt, selv om aviser i små amerikanske markeder faktisk gjør det godt (Chyi et al., 2012).

Ifølge Syvertsen (2008) er det ikke bare bransjen selv som kanskje overdriver hvor store endringer bransjen befinner seg i. Hun skriver at mange forskere på mediefeltet også har et felles tankegodt om at bransjen er i krise, altså at utviklingen er mer som en revolusjon enn en evolusjon. Hun stiller spørsmål ved om denne gjentakende påpekningen av krise og skjebnetime er produktiv for forståelsen av de fenomenene medieforskere arbeider med (Syvertsen, 2008, s. 212). Som Roppen (2011) skriver, har alle de tidligere bransjedominerte

presseutredningene de siste 40 årene, også hatt som forutsetning at avisene er inne i krevende omstillinger. Picard er enig i at utfordringene ikke er eksepsjonelle:

Although the current accumulation of conditions promoting a reconsideration of subsidies is unique, the financial challenges facing newspapers are not exceptional. These challenges have appeared regularly as social and economic conditions have changed and altered existing demand for or revenue sources for the press (2013, s. 51).

Dette kan altså tyde på at avisbransjen er inne i en evolusjon mer enn en revolusjon, og at analyseperioden i denne oppgaven ikke nødvendigvis er en skjebnetime. For denne oppgavens problemstilling er det likevel hvordan aktørene selv oppfatter og beskriver endringene som er det sentrale, og disse perspektivene er derfor nyttige redskaper for å analysere aktørenes argumentasjon.

2.1.3 Mediepolitiske drivkrefter – teknologi og økonomi

Ifølge Syvertsen (2004) ligger endringer i medienes posisjon og rolle i liten grad innenfor mediesystemet i seg selv, men har sin bakgrunn i allmenne utviklingstrekk. Disse utviklingstrekkene er viktige for å forstå hvordan betingelsene for politisk styring av mediene forandrer seg. Hun lister fire mediepolitiske drivkrefter som legger grunnlaget for endringene i medienes posisjoner og roller. Disse er: teknologiske endringer; privatisering, kommersialisering og markedskonvergens; internasjonalisering og globalisering; og mentalitetsendringer. Som Syvertsen påpeker, henger disse drivkreftene sammen med allmenne utviklingstrekk knyttet til teknologi, økonomi, politikk og kultur, og samspillet mellom disse faktorene bidrar til å skape nye mediesituasjoner med nye utfordringer for medier, mediepolitikere og reguleringsorgan (2004).

I denne oppgaven har jeg valgt å bruke Syvertsens inndeling som utgangspunkt, men fokusere på de to drivkreftene som jeg mener har hatt størst betydning for avisbransjen: den økonomiske og teknologiske utviklingen. Teknologisk og økonomisk utvikling skjer naturligvis ikke uavhengig av hverandre. Samspillet mellom teknologiske innovasjoner og økonomiske interesser skaper nye utfordringer for pressepolitikken, og definerer dermed bransjeaktørenes handlingsrom og retoriske situasjon (Syvertsen, 2004). Det teoretiske utgangspunktet knyttet til mediepolitiske drivkrefter, er altså at teknologi og økonomi er to sentrale driverkrefter som har ført med seg et nytt medielandskap. I dette redefineres aktørenes retoriske situasjon og det politiske handlingsrommet. Økonomiske drivkrefter fører

blant annet til at avisbransjen må utforme nye forretningsmodeller, og den teknologiske utviklingen fører med seg endringer i avisenes posisjon og rolle i samfunnet.

Bang (2014) skriver at det kan være problematisk å rangere endringsfaktorer i et tidsforløp, altså hvilken type endring som påvirker eller er opphav til en annen. Selv om denne oppgaven legger økonomiske og teknologiske drivkrefter til grunn for endring i politikken og aktørenes retorikk, er det ikke nødvendigvis en klar forbindelse i denne retningen. Politikk kan også påvirke den teknologiske utviklingen, samtidig som andre samfunnsmessige endringer spiller inn. Endringer i pressestøtten kan for eksempel gi insentiver til digital omstilling, eller skape barrierer som hindrer omstillingen. Men da mediestøtteutvalget ble satt ned i 2009 hadde det skjedd store teknologiske og økonomiske endringer i avisbransjen gjennom en periode der det var få endringer i pressestøtten. Derfor mener jeg at det teoretiske utgangspunktet er passende for denne oppgaven.

Teknologiske drivkrefter: konvergens og fragmentering

I perioden fra rundt 2000-tallet har medieforbruket blitt mer fragmentert, og konvergens mellom medier, informasjonsteknologi og telekommunikasjon stiller mediepolitiske myndigheter og medieselskap overfor nye utfordringer (Syvertsen, 2004). Avisenes rolle og posisjon har endret seg på grunn av utviklingen av digitale medier, noe som har bidratt til økt individualisering og fragmentering av mediebruken, og konvergens av mediefeltet (Syvertsen, 2004; Waldahl 1999).

Med fremveksten av nye digitale medier og mottakere kan publikum hente fram medieinnhold via sin egen pc eller mobiltelefon. Tidligere var dette innhold som de tradisjonelle massemediene (pressen og kringkasting) hadde enerett på (Waldahl, 1999). De tradisjonelle massemediene er «push»-medier, som betyr at de produserer innhold som de serverer publikum, mens digitale medier er «pull» medier som legger ut innhold som brukerne kan velge å hente fram (Waldahl, 1999; Doyle 2002; Bang; 2014). Digitale medier legger derfor til rette for mer individualisert mediebruk, og leseren trenger ikke lenger å begrense seg til å konsumere det den lokale avisa serverer. På nettet kan man søke opp det innholdet man er mest interessert i, og man kan velge mellom mange flere medier enn dem som gir ut papiravis lokalt. I tillegg innebærer framveksten av digitale medier en økt fragmentering, der det brukes like mye eller mer tid på medier, men mindre sammenhengende tid på hvert enkelt medium og innholdskategori (Waldahl, 1999). Internett legger altså til rette for et enormt

informasjonstilbud, også med medieprodukter som har tilsvarende formål som de tradisjonelle mediene. Dermed utfordres de tradisjonelle medienes posisjon (Krumsvik, 2011; Syvertsen, 2004).

Digitalisering har også medført konvergens av mediefeltet – sammensmelting mellom teknologiske områder som tidligere var adskilt (Eide, Skogerbø & Syvertsen, 2008). All informasjon kan i prinsippet gjøres tilgjengelig i samme form, og skillene mellom mediene viskes ut (Eide et al., 2008). Dermed kan digitalisering utfordre selve definisjonen av hva en avis er, fordi de teknologiske endringene gjør det vanskelig å skille ulike mediesektorer fra hverandre (Syvertsen, 2004). I 2006 begynte for eksempel riksavisenes nettutgaver også å tilby Web TV (Ottosen & Krumsvik, 2012). Eide et al. (2008) skriver at konvergensen ikke bare kan forstås som et teknologisk fenomen, den representerer en kulturell og samfunnsmessig forandring.

Teknologisk determinisme

Det er altså klart at ny teknologi legger noen føringer på samfunns- og medieutviklingen. Men årsaksforholdet mellom ny teknologi og samfunnsmessig endring har vært mye debattert. Raymond Williams (1990) presenterte to teknologisyn, det deterministiske og det symptomatiske. Hovedforskjellen ligger i at det deterministiske synet ser på sosial endring som et resultat av den teknologiske utviklingen, mens det symptomatiske ser på teknologisk endring som et biprodukt av en allerede pågående samfunnsutvikling. Et argument som tillegger teknologien stor betydning i samfunnsutviklingen blir ofte karakterisert som teknologisk deterministisk. Som Williams og Syvertsen påpeker er det som oftest motstandere som bruker denne karakteristikken, ofte i den hensikt å kritisere perspektivet for å være for enkelt (Williams, 1990; Syvertsen, 2004). Det deterministiske og det symptomatiske synet kan sies å representere to ytterpunkter, og mange befinner seg et sted mellom disse to. For å analysere og beskrive aktørers beskrivelser og syn på utviklingen i avisbransjen representerer derfor disse to perspektivene et fruktbart utgangspunkt.

I et deterministisk teknologisyn blir teknologien vurdert som en selvstendig utløsende faktor for sosial endring og framskritt (Syvertsen, 2004). Hvis man ser teknologien som styrende innebærer det nødvendigvis et begrenset handlingsrom, fordi dersom samfunnsutviklingen primært styres av ny teknologi, vil det si at den teknologiske utviklingen etablerer strukturelle rammebetingelser som både politiske myndigheter og bransjeaktører må handle innenfor.

Myndighetenes rolle blir dermed å legge til rette for samfunnsutviklingen heller enn å styre den (Sundet, 2004).

Det symptomatiske synet ser heller teknologi som et element i en samfunnsmessig endring som er i gang eller uansett kommer til å skje. Teknologien er et symptom på en allerede pågående endringsprosess (Williams, 1990). I motsetning til et deterministisk teknologisynt, innebærer et slikt syn at teknologiske nyvinninger er redusert og marginalisert til biprodukter av den generelle samfunnsutviklingen (Sundet, 2004). Williams (1990) kritiserer både det symptomatiske og det deterministiske synet fordi begge sider ser på teknologi som noe utenfor resten av samfunnet. I det deterministiske synet ser man på teknologien som noe som utvikles i en egen sfære, mens det symptomatiske synet ser på teknologisk utvikling som noe selv-genererende som blir marginalisert og brukt innenfor en allerede pågående samfunnsutvikling: «It is either a self-acting force which creates new ways of life, or it is a self-acting force which provides materials for new ways of life» (Williams, 1990, s. 6).

Økonomiske drivkrefter: substitutter og nye forretningsmodeller

Teknologiutviklingen setter rammer for medieutviklingen fordi den endrer definisjonen av hva som er mulig, men for at et teknologisk potensial skal bli realisert, må noen investere i utviklingen av nye produkter og tjenester (Syvertsen, 2004). At muligheten for digitale medier eksisterer er altså ikke nok for at det skal skje endringer i avisbransjen, det må også markedsendringer til for at man skal kunne snakke om et nytt medielandskap. Som Syvertsen (2004) skriver, er det åpenbart at teknologiske endringer spiller en viktig rolle som brekkstang for å få til politiske endringer. «Like fullt er det åpenbart at endringer i medie- og kommunikasjonsteknologi ikke oppstår av seg selv, men er målrettet og som hovedregel styrt av kapitalsterke selskap på jakt etter nye investeringsmuligheter» (Syvertsen, 2004, s. 33).

De økonomiske drivkreftene som legger grunnlaget for endringer i avisenes posisjon er også i stor grad knyttet til den teknologiske utviklingen. Endringene i teknologi har akselerert de økonomiske endringene, skriver Hjarvard og Kammer (2015). Mediehusene opererer nå på tvers av industrier som tidligere var skjermet av teknologiske og regulatoriske barrierer (Krumsvik, 2011). Sentrale trekk ved endringene i avisbransjen er markedskonvergens og nye substitutter, som vil si at det har oppstått andre produkter som tilfredsstiller et tilsvarende behov (Krumsvik, 2011). I sin analyse av utviklingstrekk i ulike mediebransjer, fant Krumsvik (2011) at papiravisene først og fremst utfordres av substitutter fra andre bransjer,

og den største utfordringen kommer fra et substitutt de selv aktivt har utviklet, nemlig nettavisene. Konkurransen fra nettavisene er ulik for forskjellige aviskategorier, men generelt har kombinasjonen av høy pris på papirutgaven og gratistilbud for nett og mobil, bidratt til å forsterke avisenes økonomiske utfordringer (Krumsvik, 2011). Fordi nettaviser stort sett hittil har vært gratis for brukerne, er det i hovedsak gjennom annonsering at nettavisene har tjent penger.

Digitalisering øker presset på nyhetsmediene på to måter, ifølge Hjarvard og Kammer (2015): Samtidig som tidligere inntektskilder fra annonser og rubrikkannonser blir tatt over av andre virksomheter, eroderer inntekter fra abonnement og løssalg av papiravisen fordi færre er villige til å betale for nyheter, og finner andre gratis tilbud på nett. Bang og Solvoll (2014a) skriver at det aldri var aktuelt å ta betaling for innholdet da nettavisene ble introdusert, og at det etter hvert dannet seg en tankegang om at ingen kunne ta betaling for noe på nettet som man uansett ville finne gratis et annet sted. «Uten inntekter fra publikum og med dårlige forretningsmodeller for hvordan avisene kunne tjene penger på nettversjoner, falt mye av inntektsansvaret på papiravisene» (Bang & Solvoll, 2014a). Bang (2014) skriver at sett under ett, må det kunne sies at mange avisvirksomheter har drevet kannibalisering på egen virksomhet, fordi de legger samme innhold gratis på nett som de tar betaling for på papir, slik at publikum har hatt tilgang til artikler i flere timer før papiravisen blir tilgjengelig. Etter hvert har noen aviser funnet løsninger som gjør at de kan ta betalt fra leserne på nett, men veien dit har vært lang og tung (Bang & Solvoll, 2014a). Men de siste årene har det vokst fram større aksept for brukerbetaling hos publikum, og ulike forretningsmodeller for betalt innhold er i prøvestadiet (Bang & Solvoll, 2014a).

Ottosen et al. (2012) mener at en åpenbar forklaring på opplagsnedgang for papiravisene er tilgangen på nettaviser, og at folk heller leser nyheter gratis på nett enn å betale for en papiravis. Sigurd Høst (2010, gjengitt i Ottosen et al., 2012) mener at en supplerende forklaring kan være at aviser har blitt stadig dyrere, også sammenliknet med den generelle prisøkningen. Opplagsnedgangen går ikke like hardt ut over alle avistypene, og det er løssalgsavisene (VG og Dagbladet) som har hatt størst nedgang. Avisene som legger ut lite av stoffet sitt på nett, de meningsbærende avisene og små lokalaviser, har greid seg best (Ottosen et al., 2012). En del av forklaringen kan ligge i at VG og Dagbladet ikke bare konkurrerer med nettaviser, men også med andre riksmidier som radio, tv og ukeblader. De utfordres

dermed av flere substitutter, mens lokalavisene og de meningsbærende avisene har mer unikt innhold som lesere ikke finner andre steder (Ottosen et al., 2012).

Et annet trekk ved utviklingen er at økt markedsstyring av økonomien og mediesystemene de siste tiårene har gjort statens rolle som eier og operatør av medier og infrastruktur mindre viktig, skriver Syvertsen (2004). Hun forklarer utviklingen blant annet med at teknologiutviklingens kompleksitet har gjort det mer risikabelt å gå inn med statlige midler for å støtte én bestemt løsning. Dermed blir implementering av ny teknologi og utvikling av nye produkter overlatt til private aktører. En konsekvens av at mediesystemet i større grad har blitt en arena for private investeringer, er eierkonsentrasjon og tiltagende krysseierskap og framveksten av store mediekonglomerater (Syvertsen, 2004).

På samme måte som teorier der teknologien tilskrives stor betydning betegnes som teknologisk determinisme, betegnes gjerne teorier som ser markedet som avgjørende som økonomisk deterministiske (Syvertsen, 2004). Økonomisk deterministiske perspektiver kritiseres gjerne for å tillegge det kapitalistiske systemet for stor betydning som styringsfaktor (Syvertsen, 2004). Grovt sett kan man snakke om et skille mellom liberalistisk teori og marxistisk teori innenfor dette perspektivet. Liberalistisk teori ser forbrukeren som den viktigste part i relasjonen, mens marxistiske teorier ser eierne og annonsørene som mest innflytelsesrike (Syvertsen, 2004).

2.1.4 Ideologisk endring – ulike nivåer

På samme måte som det finnes grader av endring innenfor en bransje eller en industri, finnes det grader av endring innenfor politikken og politiske virkemidler. Peter A. Hall var i sin tid banebrytende for sin analyse av ideologisk endring (Bratberg, 2014). Hans studie handler om makroøkonomisk politisk endring i Storbritannia på 70- og 80-tallet. Studien tar utgangspunkt i forholdet mellom ideer og utforming av politikk, og undersøker hvordan ideene bak politikken endrer kurs (Hall, 1993). Hall tok utgangspunkt i at politisk endring er en form for sosial læring, og mener at man kan skille mellom endring på tre nivåer: justering av virkemidler, skifte av virkemidler og skifte av politiske mål. På det første nivået justeres virkemidlene basert på erfaringer med systemet siden forrige endring, og her skjer endringen som oftest innenfor byråkratiet. På det andre nivået gjør man større endringer, men uten å radikalt endre hierarkiet av målsettinger som ligger bak. Det tredje nivået er en mer dramatisk

endring der det ideologiske grunnlaget endres, og dermed endres også målene for politikken. Dette nivået innebærer et paradigmeskifte (Hall, 1993).

Knyttet mot temaet for denne oppgaven vil Halls inndeling bety at på det første nivået beholder man samme type virkemiddel, som for eksempel produksjonstilskuddet, men man justerer satsene eller kriteriene for å motta støtten. På nivå to vil man kunne gå bort fra pressestøtten, og ta i bruk andre virkemidler for å nå de samme målene. På nivå tre går man for eksempel bort fra målene om mangfold og ytringsfrihet som de mest sentrale målene i mediepolitikken. På dette nivået er det snakk om et paradigmeskifte både i ideene bak politikken, og i utformingen av den. Denne inndelingen er nyttig for analysen for å identifisere hvilket nivå av endring man generelt befinner seg innenfor i høringen, og om hvilket nivå av endring aktørene i utvalget mener man trenger for å møte det endrede medielandskapet.

2.2 Mediepolitikkens målsettinger

De politiske målene på presseområdet har vært relativt stabile men det har vært noen forskyvninger i hva som ses på som viktigst. Den første brede mediemeldingen, *Media i tida* fra 1992 inneholder ifølge Skogerbø (1997) flere eksempler på hvordan vektleggingen av ulike mediepolitiske mål har forskjøvet seg og målsettinger blitt omformulert, på grunn av strukturelle endringer i avisbransjen. I perioden før meldingen hadde det blitt tydelig at pressestøtten ikke oppfylte målene om å styrke nr. 2-avisene, og i tillegg hadde partipressen blitt oppløst. Derfor mener Skogerbø at deler av legitimeringsgrunnlaget for pressestøtten ble svekket, og dette førte til en endring i måten man argumenterte for støtten. Tidligere hadde det vært fokus på å opprettholde lokal aviskonkurranse, men i *Media i tida* la man i stedet vekt på å sikre et høyt aviskonsum og et kvantitativt mangfold av aviser (Skogerbø, 1997).

Østbye (1995) og Syvertsen (2004) har skrevet sentrale bidrag om mediepolitiske målsettinger og begge har satt opp et målhierarki for norsk mediepolitikk. Asle Rolland (2005) skrev et Discussion paper i 2005 der han sammenlikner disse to hierarkiene fra Østbyes to utgaver av boken *Mediepolitikk* (1988, 1995) og Syvertsens bok *Mediemangfold* fra 2004. Han er kritisk til hvordan disse målhierarkiene settes opp, blant annet kritiserer han Syvertsen for å ikke sette opp ytringsfrihet som mediepolitikkens overordnede mål, men i stedet opphøye mangfold og pluralisme (Rolland, 2005). Krumsvik mener at forklaringen på

Syvertsens framheving av mangfold kan være at det er kringkastingspolitikk som har vært tyngdepunktet i den mediepolitiske forskningslitteraturen og her blir en vektlegging av mangfold naturlig. «Men fra et pressepolitisk ståsted vil Syvertsens vektlegging av mangfold framfor ytringsfrihet virke fremmed» (Krumsvik, 2011, s. 22). Til sammen legger Østbye og Syvertsen fram 17 unike målformuleringer, der bare 3 synes å være sammenfallende, ifølge Rolland (2005). Noen av de andre målformuleringene kan også sies å omfatte samme fenomen, men Rolland skriver at forskjellen i begrepsbruk illustrerer at det er ulike oppfatninger av hva som er *viktig* (2005).

Syvertsen (2004) mener at hennes studie av norske mediepolitiske dokumenter i perioden 1990 til 2003, viser at de mediepolitiske hovedmålene har endret seg i takt med medieutviklingen. Men hun skriver at mediepolitiske myndigheter presenterer målene som faste og stabile størrelser, som igjen gir opphav til konkrete virkemidler. En slik presentasjon av mediepolitiske målsettinger kan betegnes som idealistisk: «Det forutsettes at overordnede og ideelle mål ligger bak de faktiske reguleringstiltakene, som igjen er utledet fra de overordnede målsettingene» (2004, s. 72). En slik framstilling finner i liten grad støtte i studier av faktiske mediepolitiske prosesser, ifølge Syvertsen. I stedet er årsaken til mediepolitiske tiltak vanligvis et *problem*, heller enn en overordnet målsetting (Syvertsen, 2004).

Ifølge Krumsvik (2011) kan både argumentet om medienes kulturelle verdi, og infrastrukturansvaret begrunnes ut fra de to viktigste målene i den norske mediepolitikken: *ytringsfrihet* og *mangfold*. I NOU 2010:14 (2010, s. 27) inkluderer utvalget *kvalitet* som et tredje hovedmål i mediepolitikken. På bakgrunn av disse tre hovedmålene vil jeg i det følgende diskutere hvordan det endrede medielandskapet utfordrer disse tre målsettingene.

2.2.1 Mangfold og ytringsfrihet

«Ytringsfrihet og mangfold har vært de to viktigste hovedmålene i norsk mediepolitikk, noe som førte til at statens ansvar for å legge til rette for en velfungerende offentlig dialog ble grunnlovsfestet i 2004» (Krumsvik, 2011, s. 38). Ytringsfrihetsskommisjonen begrunnet ytringsfriheten med at den skal verne om tre prosesser: sannhetssøkingen, individets frie meningsdannelse, og demokratiets utvikling (NOU 1999:27, 1999 i Krumsvik, 2011). Krumsvik (2011) skriver at mangfold er tett knyttet mot ytringsfrihet, ettersom det trengs mangfold for at ytringsfriheten skal være reell for alle. Fordi de to målsettingene om

mangfold og ytringsfrihet er så tett knyttet sammen, har jeg her valgt å samlet gjøre rede for teoretiske bidrag og tidligere forskning som belyser de politiske dilemmaene knyttet til disse to målsettingene.

Mangfoldsbegrepet er tosidig og gjelder både mangfold i innhold (variasjon i tilbudet) og mangfold i eierskap (mangfold av medieaktører) (Syvertsen, 2004; Krumsvik, 2011).

Mangfold er tett knyttet til begrepet *pluralisme*, som generelt handler om antallet stemmer som har mulighet til å ytre seg. Altså er også mangfold og ytringsfrihet tett knyttet sammen. Pluralisme kan deles i to typer: ekstern og intern. Ekstern pluralisme er mangfold i stemmer når man ser på mediasystemet som helhet, mens intern pluralisme handler om mangfold internt i et enkelt medium, som for eksempel innad i en avis (Ots, 2009). I Nord- og Sentral-Europa har fokuset vært på ekstern pluralisme gjennom aviser med forskjellig politisk tilknytning (Ots, 2009; Hjarvard & Kammer, 2015). Syvertsen (2004) mener at mangfold er en målsetting som prinsipielt er overordnet hele den mediepolitiske debatten, fordi de øvrige målsettingene blir meningsløse uten mangfold.

I statsbudsjettet for 2009 ble de pressepolitiske målsettingene formulert som:

På presseområdet vil Regjeringen gjennom pressestøtten bidra til å opprettholde mangfoldet i avisutgivelser, både i verdiforankring, geografi og innhold. Den mest sentrale målsettingen er å sørge for at det blir utgitt dagsaviser, samiske aviser og publikasjoner på minoritetsspråk. Innenfor denne hovedmålsettingen er det et viktig mål å opprettholde grunnlaget for at det blir utgitt lokalaviser og regionale aviser som både kan fungere som lokale/regionale informasjonsmedier, og som samtidig er alternativer til de store riksavisene (St.prp. nr. 1 (2008-2009) i NOU 2010:14, 2010 s. 19).

Slik det framgår av regjeringen Stoltenberg II sin formulering, er mangfold det viktigste pressepolitiske målet. Det legges særlig vekt på å støtte to typer aviser: lokalaviser, og aviser med et minoritetspublikum. Aviser som mottar pressestøtte kan fritt velge sin redaksjonelle linje (Syvertsen, 2004), og pressestøtten kontrollerer altså ikke hvilket innhold avisene skal ha, selv om det er krav til at en avis skal ha «dagspressekarakter» og et nyhets- og aktualitetspreg for å være støtteberettiget (Medietilsynet, 2014). Støtten skal i stedet bidra til et mangfold i utgivelser slik at «publikum har gode muligheter til å velge ut fra egne interesser og behov» (St.meld nr. 57 (2000-2001) i Syvertsen, 2004).

Å sikre at leseren har valgfrihet er altså en viktig målsetting for pressestøtten, men digitale medier kan gjøre at denne valgfriheten øker betraktelig. På grunn av deregulering av

kringkasting og utviklingen av nye medier, som Internett og gratisaviser, kan man hevde at den eksterne pluralismen har økt (Ots, 2009). Som nevnt ble pressestøtten utformet for å sikre at det fantes et lokalt mangfold av utgivelser, men med digitale medier er dette mangfoldet stort nesten uansett hvor man befinner seg, og dermed kan man si at mangfoldet har økt i et forbrukerperspektiv. I en situasjon med mangfoldige nye tilbud, kan det være vanskeligere å argumentere for nødvendigheten av å regulere noen få medier eller utgivelser i mangfoldets tjeneste (Syvertsen, 2004). Dette er altså en utfordring for pressepolitikken. Som Ots (2009, s. 388) skriver: «Newspapers still have strong positions as suppliers of local news, but if external pluralism is sought, then a press support based on subscribed printed news alone cannot be the most effective way to achieve this goal».

Publikum har altså et større reelt kanalvalg enn da støtteordningene ble innført, og derfor kan man stille spørsmålsteget ved om det er nødvendig å støtte alternative stemmer i trykte medier (Bang, 2014). Gjennom Internett har man tilgang til et enormt tilbud av informasjon og kilder, og gjennom for eksempel sosiale medier har man mulighet til å kommentere og diskutere ulike temaer. Det nye medielandskapet utfordrer også målsettingene om mangfold og ytringsfrihet, fordi digitalisering og ny teknologi har gjort det enklere for den enkelte selv å produsere, dele eller publisere innhold og informasjon med andre (Krumsvik, 2011). På grunn av den teknologiske utviklingen kan avisenes rolle som arena for debatt og meningsutveksling delvis bli erstattet gjennom Internett og sosiale medier (Krumsvik, 2011).

Tendensene til konvergens, endret mediebruk og kommersialisering har altså utfordret den prinsipielle begrunnelsen for å særbehandle avisene (Syvertsen, 2004). Dette ble også diskutert i Dagspresseutvalgets utredning fra 2000 (NOU 2000:15) og den påfølgende Stortingsmeldingen *I ytringsfrihetens tjeneste* fra 2001 (St.meld. nr.57 (2000-2001)). I Stortingsmeldingen står det blant annet: «Flere av dagens mediepolitiske virkemidler ble utformet med utgangspunkt i en helt annen medievirkelighet enn den vi ser i dag. Særlig med hensyn til teknologi, mediemangfold og globalisering har vi sett en dramatisk utvikling de siste årene», og «Den teknologiske utviklingen med digitalisering og konvergens gjør det derfor stadig viktigere å finne medieuavhengige løsninger for regulering og offentlig politikk for øvrig» (St.meld. nr.57 (2000-2001), s. 4). Likevel gikk ikke regjeringen inn for å etablere ytterligere tilskuddsordninger for elektroniske medier, blant annet fordi departementet mente at selv om det ikke var tvil om at Internett var i ferd med å få en plass som kilde til nyheter og aktualiteter, var det åpenbart at det var avisene i første rekke, og ikke nettmediene, som var

bærerne av den offentlige debatten i samfunnet (St.meld. nr.57 (2000-2001)). Syvertsen (2004) skriver at dette viser hvor vanskelig det kan være for nye medier å bli anerkjent som like viktige som innarbeidede medier. Dette henger også sammen med hva som anerkjennes som kvalitetsmedier, eller kvalitetsjournalistikk.

2.2.2 Kvalitet

Kvalitet som målsetting er problematisk, ettersom kvalitet er et subjektivt mål og dermed vanskelig å styre etter. Dette diskuterer også mediestøtteutvalget: «Dersom staten skulle spesifisere kvalitetsmål, vil man dessuten raskt havne i en situasjon der mediernes innhold ble styrt av staten» (NOU 2010:14, 2010, s. 26). Det er mange måter å definere journalistisk kvalitet på (se f.eks. Bjerke, 2013; og Olsen, 2013) men for denne analysen er ikke en lang diskusjon rundt dette nødvendig. Noen dimensjoner er likevel nyttige å presentere her. Mediestøtteutvalget deler kvalitetsbegrepet i to: avsenderdefinert kvalitet, og mottakerdefinert kvalitet. Avsenderdefinert kvalitet knytter utvalget mot blant annet journalistisk integritet, uavhengighet og at journalistene må etterstrebe et sannferdig bilde av virkeligheten de beskriver. Ifølge utvalget har man forsøkt å legge rette til kvalitet gjennom at produksjonstilskuddet skal bidra til sterkere konkurranse, og dermed bedre kvalitet. Momsfritaket har også gitt pressen økonomisk handlingsrom til redaksjonell utvikling (NOU 2010:14, 2010). Mottakerdefinert kvalitet er innebærer en vektlegging av innhold som er etterspurt av publikum og en indikator kan være brukerbetaling. «En vektlegging av mottakerdefinert kvalitet kan bidra til økt avsenderdefinert kvalitet, ved at mediebedriftene får et ekstra incentiv til å tilby mottakere attraktivt innhold» skriver mediestøtteutvalget (NOU 2010:14, 2010, s. 27).

Begrunnelsen for å ikke utvide støtteordningene til å inkludere elektroniske medier i Stortingsmeldingen fra 2001 var blant annet at «hovedinntrykket foreløpig er at nettmediene i større grad fungerer som en distribusjonsform enn en egentlig selvstendig kilde til informasjon. Det er først og fremst i den grad det er tale om selvstendige redaksjonelle produkter at nettavisene kan anses som et reelt bidrag til mediemangfoldet» (St.meld. nr.57 (2000-2001) s. 71-72). Eide (2008) mener at det er den klassiske kvalitetsjournalistikken som er taperen i det nye digitale medielandskapet, fordi det er hendelsesnyheter, kuriosas og kjendiser som er dominerende på nett. «Nettets store potensial når det gjelder dokumentasjon

og bakgrunn, forløses i svært begrenset grad» (Eide, 2008, s. 171). Slike karakteristikk preger ofte debatten rundt nettavisene.

I 2013 utga Fritt Ord en rapport som skulle se på konsekvensene av endringene på det journalistiske feltet. To kapitler i rapporten handler om kvalitetsbegrepet i journalistikken. Ragnhild K. Olsen (2013) diskuterer hva som er journalistisk kvalitet, og i sitt bidrag til rapporten diskuterer hun hvilke konsekvenser den digitale utviklingen har hatt for kvaliteten. Hun skriver at begrepet kvalitet er utfordrende, men samtidig helt sentralt når man diskuterer utviklingstrekkene på mediemarkedet og konsekvensene for journalistikken. De journalistiske kvalitetsidealene er nært knyttet pressens samfunnsrolle, eller «samfunnsoppdrag», som dreier seg om å fylle en demokratisk funksjon som debattarena, informasjonsformidler og maktovervåker. «Som et radikalt motstykke til kvalitet forankret i samfunnsansvaret kan kvalitet defineres ut fra journalistikk forstått som ren forbruksvare hvis primære oppgave er å generere størst mulig inntekter i publikums- og annonsemarkedet» (Olsen, 2013 s. 53). Her mener hun at journalistikken balanserer på en skarp egg, fordi utviklingstrekkene i mediemarkedet gjør at det kommersielle presset mot journalistikken øker, grunnet den umiddelbare leserresponsen på nett i form av antall klikk og delinger i sosiale medier. I tillegg fører større konkurranse fra flere aktører til at de tradisjonelle mediene utvikler mer markedsorienterte holdninger. (Barland, 2012 i Olsen 2013).

Olsen skriver at enkelte hevder at noen medier er bedre enn andre når det gjelder å utøve samfunnsansvaret, og at det historisk har vært vanlig å nedvurdere nye mediekanaler (2013). «Slik er det også i dagens diskusjon om kvalitetsutviklingen i mediene: Nettjournalistikken blir fremstilt som overfladisk og dårlig sammenlignet med papirjournalistikken» (Olsen, 2013, s. 60). Selv om mye tyder på at nettjournalistikken har mye å gå på i forhold til papirjournalistikken, mener ikke Olsen at nettmediet i sin natur er mindre egnet til å levere journalistisk kvalitet: «Teknologisk sett er det mye som taler for at nettet er bedre egnet til å levere kvalitetsjournalistikk enn mer tradisjonelle plattformer» (2013, s. 60). Hun begrunner dette ut fra nettmedienes ubegrensede plass til dybde og bakgrunnsinformasjon, og nettets åpne og dialogiske natur, som gir muligheter for lesere til å bli involvert i prosessen.

Paul Bjerkes bidrag har den talende tittelen *Kvalitetsjournalistikk er ikke plattformnøytral* (2013). Bjerke mener at kvalitetsjournalistikk på nett og papir ikke kan sammenliknes, men at det er behov for begge deler. Likevel mener han ikke at nettavisene skal inn i pressestøtten, fordi nettjournalistikken er noe annet enn papirjournalistikken. «Hvis man gir opp papiret, gir

man opp halve infrastrukturen i nyhetsinstitusjonen uten noen som helst garantier for at «nettet» kan overta funksjonen» (Bjerke, 2013, s. 85). Bjerke mener at hele ideen bak en plattformnøytral mediestøtte er feil, av to grunner: For det første, at avisen er en *pakke*, et produkt som ikke kan sammenliknes med det man finner på nettet. Han mener at det er pakken, som blant annet inneholder nyhetstekster, leserbrev, tegneserier, boligannonser og sportsresultater, som har blitt støttet av pressestøtten. Nettsteder er altså ikke det samme produktet som papiraviser, og bør dermed ikke inn i pressestøtteordningen, ifølge Bjerke (2013).

For det andre mener han at argumentet om at man vil støtte journalistikken, og at man dermed skal inkludere nettjournalistikk er feil, fordi journalistikk i hundre år har blitt publisert og formidlet via forskjellige plattformer. «Det publiseres i dag profesjonell journalistikk i radio, på tv, i dokumentarfilmer og gjennom sakprosabøker. Hvorfor skal dette skjermes? Hvorfor er det akkurat støtten til papiraviser som skal avvikles for å finansiere en nødvendig offentlig støtte til nettmedier» spør Bjerke (2013, s. 75). Svaret mener han ligger i misforståelsen om at nettjournalistikk er det samme som journalistikk på papir. Fordi nettet og papiravisen har så forskjellige rammebetingelser, med henhold til deadline og interaktivitet, kan de ikke sammenliknes (Bjerke, 2013). I tillegg mener han at «20 års nettavishistorie gir (..) et godt grunnlag for å konkludere med at kvalitetskravene i og til nettaviser er *andre* enn kvalitetskravene i og til papiraviser» (Bjerke, 2013, s. 77).

Man kan si at mens Bjerke (2013) har et negativt teknologisyn, er Olsen (2013) mer positiv til mulighetene nettet gir for å videreutvikle journalistikken. Disse perspektivene på kvalitetsjournalistikk og kvalitet som mediepolitisk mål er dermed nyttige for analysen, både for å analysere bransjens syn på utviklingen, og for å analysere argumentene knyttet til de etablerte mediepolitiske målsettingene.

2.3 Pressepolitikken digitale dilemmaer

Forrige delkapittel tok for seg hvordan det endrede medielandskapet utfordrer målsettingene pressestøtten er begrunnet ut fra. I det følgende vil jeg også diskutere noen av de sentrale utfordringene for pressestøttens virkemidler. Jeg begynner med å presentere perspektiver på om det er markedet eller staten som best styrer mediemarkedet, og deretter noe av kritikken mot pressestøtten, som blant annet er knyttet til i hvor liten grad ordningen har endret seg

siden innføringen, hvordan den kan hindre omstilling og innovasjon, og at den kan være konkurransevridende. Til slutt vil jeg kort presentere Picards (2013) teori om to strategier avisbransjens aktører bruker for å argumentere for fortsatt pressestøtte.

2.3.1 Markedsstyring eller statlig styring?

Selv om mediene er økonomiske organisasjoner hvor produksjon, fordeling av ressurser og fortjeneste står sentralt, skiller mediene seg fra andre forretningsorganisasjoner ved at medieinnholdet er «kulturelle goder» (Bang & Solvoll, 2014b). Statlig subsidiering av pressen har derfor i stor grad vært prinsipielt begrunnet (Østbye, 1995), og det er særlig to prinsipielle argumenter som begrunner en aktiv mediepolitikk i Norge. Det første er knyttet til statens infrastrukturansvar som er nedfelt i Grunnlovens paragraf 100: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale» (2014). Grunnloven forankrer altså medienes kulturelle verdi, og det påpekes at Staten har en plikt til å sikre grunnleggende egenskaper ved mediene, egenskaper nært knyttet til begreper som demokrati og ytringsfrihet (Bang & Solvoll, 2014b, s. 20).

Det andre er en samfunnsøkonomisk begrunnelse om markedssvikt, og at statlig styring er nødvendig fordi markedet alene ikke klarer å sørge for et tilbud som er til det beste for samfunnet (Krumsvik, 2011). Ifølge Picard (2008, 2013) er pressestøtten et klassisk svar på markedssvikt, som støtte til ineffektive industrier og bedrifter, eller for å redde nasjonale arbeidsplasser fra konkurranse utenfra. Krumsvik (2011) skriver at til grunn for målet om mangfold, ligger det en slik tanke om at markedet alene ikke vil ivareta målene i tilstrekkelig grad og at man derfor trenger pressestøtten for å sikre mangfoldet. Fordi mediene har en så viktig samfunnsrolle, er man redd for at noen publikumsgrupper vil få et for dårlig tilbud og at den demokratiske funksjonen som mediene skal ha vil svekkes, dersom staten ikke griper inn (Freedman, 2008).

Statlig intervensjon gjennom regulering og subsidier, samtidig som pressefriheten beskyttes, er typisk for den demokratisk-korporative modellen som Norge tilhører, ifølge Hallin og Mancini (2004). De deler den vestlige verden inn i tre mediemodeller: den liberale, den polariserte pluralistiske og den demokratisk-korporative modellen. Norge tilhører den siste, basert på analyser av mediemarkedene, forholdet mellom mediene og politikk, utvikling av journalistisk profesjonalisering og graden av statlig intervensjon. Statens rolle og statlige subsidier er det som i størst grad skiller den demokratisk korporative og den liberale

mediemodellen (Hjarvard & Kammer, 2015). Hallin og Mancini (2004) konstaterer at endringer i samfunnet og i mediene selv, fører til en konvergens mot et liberalt mediesystem. Her er det markedet som dominerer, og det er stor grad av profesjonalisering og ikke-institusjonalisert selvregulering. Mange medieforskere mener at det er liten tvil om at utviklingen i Norge beveger seg mot en liberal modell (se blant annet Krumsvik, 2011; Roppen, 2008; Picard, 2008). I forarbeidet til sin studie, fant Nielsen (2014) en sterk markedsorientering i måten intervjuobjekter snakket om mediestøtte på, til og med fra land som Finland og Frankrike som har sterke tradisjoner for statlig inngripen på medieområdet. Ofte utrykte intervjuobjektene sterk motstand til innføring av nye former for mediestøtte, og de tenderte mot å snakke om staten mer som en tilrettelegger med ansvar for rammevilkår (Nielsen, 2014).

2.3.2 Et fastfrosset system?

Som nevnt tidligere i dette kapittelet har endringer i medienes posisjon og rolle ifølge Syvertsen (2004) sin bakgrunn i allmenne utviklingstrekk, som teknologiske og økonomiske endringer. Disse utviklingstrekkene er viktige for å forstå hvordan betingelsene for politisk styring av mediene forandrer seg. Men som Nielsen (2014) påpeker, har ikke de teknologiske og økonomiske endringene ført til vesentlige endringer i mediepolitikken. «The absence of major reform means that media subsidies are increasingly subject to policy drift, a process by which the operations and effectiveness of policies change not because of deliberate reform, but because of changing conditions on the ground» (Nielsen, 2014, s. 121). De politiske virkemidlene er altså stabile, men endringene i medielandskapet gjør at effekten av politikken endrer seg. Picard (2007, s. 242) peker også på denne tendensen, og skriver at i de nordiske landene har den overordnede tendensen vært «diminishing importance and effectiveness of subsidies, fiscal advantages, and other means of state intervention in the economics of the papers in terms of preserving political newspapers and the associated political debate in the region».

Nielsen (2014) undersøkte endringer innenfor mediestøtte i seks land, to fra den demokratisk korporative modellen (Finland og Tyskland), den polariserte pluralistiske modellen (Frankrike og Italia), og den liberale modellen (Storbritannia og USA). Gjennom blant annet intervjuer med bransjeaktører, politikere og medieeiere identifiserte han tre utfordringer som har bidratt til et fastfrosset system. Intervjuobjekter fra alle de seks landene pekte for det første på at

mediestøtte står lavt på den politiske dagsorden og at politikerne viser liten interesse for dette politikkområdet. For det andre at etablerte aktører bruker sin styrke for å beskytte egne interesser, mot hverandre og mot nye medieaktører. For det tredje, stor usikkerhet om hvor attraktive, kostnadseffektive og regulerbare nye ordninger vil være, og stor usikkerhet om konsekvensene av endringer i mediestøtten. Disse tre begrunnelsene deler han i problemet med «the devil that don't care», «the devil you know» og «the devil you don't know» (Nielsen, 2014). Picard (2007) nevner også problemet med lav politisk interesse, og skriver at på tross av den sterke retorikken når pressestøtten ble opprettet, sank interessen for å løse avisdødeligheten etter kort tid.

Picard (2007) er kritisk til pressestøttesystemet, blant annet fordi støttenivået har vært for lavt til å effektivt kunne veie opp for tapet av annonseinntekter. På tross av de åpenbare problemene har det aldri vært gjort en kost-nytte analyse av den faktiske virkningen av pressestøtte i Norden, ifølge Picard. Dette mener han tyder på at: «The Nordic model appears to be based more on rhetoric and good intentions than actually producing and operating a system of support that leads to desired outcomes» (Picard, 2007, s. 242). Ifølge Krumsvik (2011) indikerer litteraturen om nytten av subsidier at statsstøtte bare kan lykkes i det lange løp hvis den blir lagt inn som mer enn driftstilskudd for å dekke tap, og dermed skaper en avhengighet av statsstøtte som gjør at bedriftene mister markedsinsentiver til å forbedre produktene og produksjonsprosessene. Støtten bør altså innrettes slik at bransjen kan bruke ressursene til nye investeringer som kan gjøre bedriftene mer bærekraftige (Picard, 1994 i Krumsvik, 2011).

2.3.3 Hindrer pressestøtten omstilling og innovasjon?

Ifølge Nielsen (2014) har indirekte og direkte støtteordninger vært endret i liten grad, noe som har ført til at støtten primært bidrar til å støtte etablerte betalingsmedier som sliter med å konkurrere mot gratisaviser og nettaviser. Slik produksjonstilskuddet var innrettet før omleggingen i 2014, ga ikke støtten økonomiske insentiver til å bruke ressurser på andre publiseringsplattformer enn papir. Siden fordelingen av produksjonsstøtte bygger på godkjent papiropplag, opplevde avisene som fikk produksjonstilskudd at de tapte dobbelt når lesere flyttet seg fra papirutgaven til nett fordi både opplagsinntekter og produksjonsstøtten falt bort (Krumsvik, 2011). Nielsen mener at mva-fritaket for papiraviser ikke gjør noe som helst for å hjelpe på det fundamentale problemet: at lesere og annonsører forlater papiravisene for andre

plattformer, fordi det er basert på inntekter fra trykte utgaver: «They are cyclical, not counter-cyclical, subsidies and thus do little specifically to help newspapers through a period of decline» (Nielsen, 2014, s. 130). Mediestøtteutvalget peker på mange av disse utfordringene, blant annet skriver de at skillet i mva-sats mellom papiravisene og tilsvarende digitalt innhold skaper unødvendige hindre for utvikling og omstilling. Skillet skaper også administrative byrder for en del virksomheter når papir og elektronisk utgave selges samlet (NOU 2010:14, 2010).

Hvordan definere en avis?

Mediestøtteutvalget nevner også en utfordring som ofte blir trukket fram i debatten rundt støtte til digitale medier, nemlig at det er vanskelig å definere hva en digital avis er. «Det vil bli utfordrende å skille mellom støtteberettiget innhold og aktører som kun tilbyr ren underholdning eller annen informasjon som ikke har krav på støtte gjennom redusert sats» (NOU 2010:14, 2010, s. 99). Men definisjonen av papiravis kommer heller ikke av seg selv. Roppen (2004) skriver at staten ble nødt til å definere hva en avis er da pressestøtten skulle bli innført i 1968. Definisjonen av «dagspresse» har vært endret flere ganger, og det er to typer kvantitative kriterier som har vært brukt: hvor ofte en avis kommer ut, og hvor stort opplag avisen har. «Sidan 1989 har kravet til avis vore at ho måtte kome ut ein gong i veka og ha eit opplag på minst 1000» (Roppen, 2004, s. 118). I tillegg må aviser formidle allment nyhetsstoff og følge prinsippene i redaktørplakaten for å få støtte. Hvordan man skal definere en avis har alltid vært et tema, for eksempel har ukepressen argumentert for at de bør være innenfor definisjonen. I høringen til NOU 2010:14 var blant andre MBL kritiske til at ukepressen holdes utenfor pressestøtten.

I Statsbudsjettet for 2015 vises det til mediestøtteutvalgets diskusjon rundt avisdefinisjonen, og det pekes på flere problemer knyttet til å definere en digital utgave: «Avgiftstekniske hensyn tilsier at kun kopier av papiravisen, i for eksempel pdf-format, omfattes av den lave satsen. En slik avgrensning synes praktiserbar. Den kan imidlertid bidra til å bremse den teknologiske utviklingen i dette markedet og derfor være lite framtidsrettet» (Prop. 1LS 2014-2015, s.238). I budsjettet legges det også til at dersom man skal ha en videre definisjon av støtteberettiget innhold kan det føre til mer konkurransevridding, og et større inntektstap for staten.

Internasjonal regulering og konkurransevridding

Den nasjonale handlingsfriheten påvirkes også av internasjonal regulering. Som medlem av EØS må Norge forholde seg til reglene i EFTA og endringer i ordninger for statsstøtte må godkjennes av deres overvåkningsorgan ESA. Mediestøtten, som er definert som et kulturpolitisk virkemiddel i Norge, begrenses av EUs næringspolitikk som følge av EØS-avtalen (Krumsvik, 2011). Støtteordninger som allerede fantes når avtalen trådte i kraft, kan fortsette å løpe til ESA pålegger dem endret men nye støtteordninger må godkjennes før de iverksettes. Det må derfor vurderes hvor store endringer som kan gjøres i eksisterende ordninger før de må kategoriseres som «nye». Merverdiavgiftsområdet er ikke omfattet av EØS-avtalen, men avtalen forbyr proteksjonistiske interne avgifter og nullsats på enkelte områder kan bli sett på som ulovlig statsstøtte. Når det gjelder digitale tjenester er regelen i EU at man kun skal bruke full sats. Dersom man skulle velge å avvike fra dette ved å for eksempel innføre nullsats på digitale aviser vil det trolig ses på som en endring i rekkevidden av den etablerte reglen, noe som krever meldeplikt og forhåndsgodkjenning (Krumsvik, 2011).

Picard (2007) skriver at pressestøtten står i fare fordi den har mange av karakteristikkene til ulovlig statsstøtte innenfor EU-systemet, og produksjonsstøtte generelt ikke tillatt fordi det kan være konkurransevridende. «Should the subsidies be challenged by profitable, leading newspapers, it would be difficult for them to be seen as outside the scope of existing competition regulations» (Picard, 2007). Så lenge alle avisene er enige om løsningene kan altså pressestøtten opprettholdes, men skulle for eksempel Schibsted-avisene motsette seg ordningen, kan det bli vanskeligere å skulle opprettholde et system som gir støtte til noen aviser men ikke til alle, slik som med produksjonstilskuddet. En del av kritikken mot produksjonstilskuddet henger blant annet sammen med at det er konkurransevridende, spesielt i lokale mediemarkeder (Bang, 2014).

2.3.4 To tilnærminger for å beholde eller utvide støtte

Picard (2013) skriver at bransjen har to taktikker i sin argumentasjon for å få utvide eller øke støtten til avisbransjen. Den ene kaller han en «newspaper-oriented approach», og denne går ut på å foreslå proteksjonistisk politikk og midler som skal erstatte den fallende inntjeningen i avismarkedet. Han mener at denne strategien har som mål å få politikerne til å velge mellom økonomien til en eksisterende bransje, og økonomien i en bransje i utvikling. Den andre

taktikken kaller han en «digital news production approach» og her argumenterer de mer ut fra samfunnsbehov og demokratiske prinsipper, når de ber om støtte til digital journalistikk. Man bruker også argumenter om markedssvikt i digital nyhetsproduksjon og at samfunnet må støtte nyhetsproduksjon for å tilfredsstille samfunnets behov for informasjon. «The industry approach is protectionist of existing news structures; the social function approach is designed to create fresh news structures» (Picard, 2013, s. 55).

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg lagt fram ulike teorier og perspektiver knyttet til politisk og industriell endring, mediepolitiske målsettinger og pressepolitikkens digitale dilemmaer. Som Syvertsen skriver, fører endringene til at «hele det mediepolitiske systemet settes under debatt» (Syvertsen, 2004, s. 15). Den teoretiske tilnærmingen legger grunnlaget for en analyse der fokuset er på hvordan endringer i økonomiske og teknologiske forhold utfordrer eksisterende mediepolitikk og medieregulering, og hvordan aktørene i avisbransjen argumenterer for pressestøtten i et endret medielandskap. I neste kapittel vil jeg presentere min metodiske tilnærming, som forklarer hvilken fremgangsmåte jeg har benyttet for å analysere aktørenes argumentasjon og besvare problemstillingene.

3 Metodisk tilnærming

Den metodiske tilnærmingen er etablert for å besvare problemstillingen på best mulig, det vil si for å svare på: *Hvordan argumenterer aktører i avisbransjen for pressestøtte i et endret medielandskap?* Et viktig mål ved vitenskapelige analyser er at de skal oppfylle krav til vitenskapelig kvalitet og relevans, og til vitenskapelige idealer knyttet til pålitelighet, redelighet og nøytralitet (Grønmo, 2004). For at andre skal kunne vurdere om resultatene fra undersøkelsen tilfredsstiller disse idealene, vil jeg i dette kapitlet gjøre rede for de metodiske valgene jeg har tatt. Til slutt vil jeg diskutere noen av de utfordringene jeg har møtt i arbeidet med analysen.

Problemstillingen legger føringer for hvilken metode man velger og hvordan den empiriske analysen gjennomføres, og for å sikre analysens validitet må datamaterialet være gyldig gjennom å svare på det problemstillingen spør om (Grønmo, 2004). Flere av begrepene i problemstillingen krever videre operasjonalisering for å kunne benyttes i den empiriske analysen. Hvor godt man klarer å operasjonalisere problemstillingen handler om å styrke studiens definisjonsmessige validitet (Østbye, Helland, Knapskog & Larsen, 2007). Som nevnt innledningsvis har jeg operasjonalisert *et endret medielandskap* til teknologiske og økonomiske endringer som har påvirket avisbransjen, blant annet som følge av digitalisering og nye medier. *Aktører i avisbransjen* er i den empiriske analysen, aktører i den norske avisbransjen som er sentrale på grunn av deres størrelse og posisjon i bransjen, og/eller på grunn av deres tilknytning til pressestøtten. I analysen har jeg valgt høringsuttalelser fra den første høringsrunden etter NOU 2010:14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte*. Denne høringsrunden er gjennomført i 2011, men mediestøtteutvalget som høringsuttalelsene bygger på ble satt ned i 2009. Fordi perioden aktørene kommenterer på går fra 2009-2011, har jeg også definert 2009-2011 som min analyseperiode.

3.1 Argumentasjonsanalyse

Mitt analysemateriale er høringsuttalelser, og analysen er dermed en dokumentanalyse, som er en form for kvalitativ innholdsanalyse som er mye brukt i mediepolitiske studier.

Dokumentanalyse er en systematisk analyse av skrevne eller audiovisuelle beretninger som ikke er produsert eller generert av forskeren selv (Syvertsen, 2004). For å besvare problemstillingen mener jeg at en kvalitativ tilnærming er best egnet. Jeg har valgt å gjøre en

dokumentanalyse med utgangspunkt i Toulmins (2003) modell for argumentasjonsanalyse, som er en form for retorisk analyse med fokus på logos og formell logikk.

Retorikk, læren om veltalenhet, kan sies å avdekke et helhetssyn i forsøk på å overtale (Boréus & Bergström, 2005, s. 89). Et utgangspunkt er at aktørene befinner seg i en *retorisk situasjon*, som vil si at man er i en slags problemsituasjon som helt eller delvis kan løses ved hjelp av retorikk (Bitzer, 1968 i Ihlen 2013). Problemet kan løses ved at menneskers beslutninger eller handlinger begrenses og at man dermed får endret situasjonen. Ihlen skriver at Bitzer mente at en retorisk situasjon har «tre konstituerende elementer: Problemet som bør løses og som krever et retorisk svar, publikum som må påvirkes og føringer som gir retoren begrensninger i forhold til hva vedkommende kan si og gjøre» (Ihlen, 2013, 99). I denne oppgaven er problemet som må løses knyttet til de pressepolitiske utfordringene som jeg skisserte i forrige kapittel. Fordi regjeringen da høringen til NOU 2010:14 ble gjennomført var en flertallsregjering (Stoltenberg II) er høringsuttalelsene spesielt rettet mot Kulturdepartementet og til dels Finansdepartementet. Dersom det hadde vært en mindretallsregjering, hadde det antagelig vært nødvendig å rette seg mot Kulturkomiteen på Stortinget i større grad. Begrensningene for aktørene ligger blant annet i hvilke interesser de representerer. For eksempel må MBL snakke på vegne av til dels svært forskjellige avisbedrifter, mens Dagsavisen står friere ettersom de kun snakker på vegne av seg selv.

Tre grunnbegrep i retorikken er apellformene ethos, patos og logos. Ethos henger sammen med talerens karakter og troverdighet. Pathos viser til hvordan taleren genererer et følelsesmessig engasjement. Logos handler om kraften i selve argumentene, og om klart formulerte og begrunnede standpunkter (Bratberg, 2014, s. 111). «Argumentasjonsanalyse tar utgangspunkt i talens logos, altså evnen til å overbevise gjennom redelig og logisk bevisførsel som gir ryggdekning for en gitt påstand. Analysen har som formål å avdekke hvordan et argument er skrudd sammen» (Bratberg, 2014, s. 120).

I Toulmins (2003) modell for argumentasjonsanalyse er fokuset på å forstå faktisk argumentativ praksis. Toulmin ser på praktisk argumentasjon som bestående av seks elementer, hvorav tre er obligatoriske for å kunne kalle noe et argument: *påstand*, *belegg* og *hjemmel*. I Toulmins utvidede modell kommer tre ekstra elementer inn, *styrkemarkør*, *gjendrivelse* og *ryggdekning*. De tre tilleggselementene er ikke tilstede i alle argumenter, men brukes når det er nødvendig. Gjendrivelsen går ut på å komme eventuelle motforestillinger i forkjøpet, mens ryggdekning er en måte å gi hjemmelen tryggere forankring. Styrkemarkøren

betegner graden av sikkerhet som senderen tillegger påstanden (Bratberg, 2014). I min bruk av modellen har jeg valgt å utelate disse tilleggselementene, og gå ut fra Toulmins tre obligatoriske elementer. Ettersom Toulmin selv i liten grad beskriver bruken av modellen i analysesammenheng, har jeg i hovedsak støttet meg til Bratberg (2014) og Boréus og Bergström (2005) sin gjennomgang av praktisk argumentasjonsanalyse.

Ifølge Boréus og Bergström (2005) korresponderer de tre elementene med tre spørsmål man kan stille avsenderen:

Hva vil du overbevise mottakeren om? (**Påstand/Claim**)

Hva bygger du denne påstanden på? (**Belegg/Data**)

Hvordan kommer du fra belegg til påstand? (**Hjemmel/Warrant**)

Påstanden er altså det vi ønsker å få tilslutning til, mens belegget er påstandens begrunnelse (Bratberg, 2014). Belegget rettferdiggjør påstanden gjennom argumentets hjemmel, som knytter belegget til påstanden. Hjemmelen må bygge på premisser som det er enighet om (Bratberg, 2014). Toulmin (2003) skriver: «data are appealed to explicitly, warrants implicitly. In addition, one may remark that warrants are general, certifying the soundness of all arguments of the appropriate type, and have accordingly to be established in quite a different way from the facts we produce as data». Toulmin skriver altså at mens belegget uttales eksplisitt er hjemmelen ofte uuttalt, og Boréus og Bergström mener at dette formodentlig skal tolkes som at hjemmelen i de fleste tilfellene er implisitt (2005). Hvis man skal være enig i argumentet er det altså ikke nok å være enig i påstanden, man må også godta belegget som påstanden bygger på. Selv om man både godtar belegget og påstanden kan man være uenig i måten man kommer fra belegg til påstand. For at hele argumentet skal godtas må man også ha en gyldig hjemmel, en slags generell regel, som knytter belegget sammen med påstanden.

Jeg har valgt å bruke argumentasjonsanalyse som metodisk tilnærming, fordi denne typen retorisk analyse er godt egnet til å avdekke strukturen i aktørens argumentasjon. Denne metoden er dermed velegnet for å besvare problemstillingen om hvordan aktørene argumenterer for pressestøtten i et endret medielandskap. Hensikten med analysen er ikke bare å evaluere argumentenes gyldighet, selv om motsigelser i argumentasjonen blir kommentert i noen tilfeller. Som Toulmin skriver det i innledningen til *The uses of argument*: «The purpose of these studies is to raise problems, not to solve them; to draw attention to a

field of inquiry, rather than to survey it fully; and to provoke discussion rather than to serve as a systematic treatise» (2003, s. 1). Hovedmålet med analysen er å bruke argumentasjonsanalyse som utgangspunkt, for å diskutere hvordan aktørene håndterer de pressepolitiske utfordringene, når de argumenterer for et sektorspesifikt virkemiddel i et medielandskap preget av digitalisering og konvergens. Jeg mener at funnene fra analysen kan være interessante for aktørene som deltar i debatten rundt pressestøtten, ettersom man i en argumentasjonsanalyse rekonstruerer argumenter som kanskje ikke er direkte uttalt i dokumentene. Slik vil funnene både kunne si noe om hva de uttalte meningene til de viktigste bransjeaktørene er, og hvordan argumentasjonen bygges opp. Ved å bruke argumentasjonsanalyse kan man også få klarhet i hvor i et gitt argument – eller en argumentasjonsrekke – en uenighet har sitt feste (Bratberg, 2014). Analysen kan dermed også avdekke de største konfliktområdene mellom aktørene i utvalget, og hva det er størst enighet om.

3.2 Utvalg: aktører og dokumenter

For å analysere hvordan aktørene argumenterer for pressestøtten i et endret medielandskap, har jeg valgt høringen til NOU 2010:14, mediestøtteutvalgets utredning. Mandatet til utvalget gikk ut på å se på hvordan man kunne møte de store endringene, blant annet innenfor teknologi, og at mandatet understreker at «gjennomgangen i utgangspunktet bør være plattformnøytral» (NOU 2010:14, 2010, s. 11). Denne høringen sikrer et rikt datamateriale der aktørene legger fram sine argumenter rundt både produksjonstilskuddet og mediemomsen. I høringen legger aktørene fram sitt syn på konklusjonene og forslagene til mediestøtteutvalget og dokumentene er derfor godt egnede som materiale for å besvare problemstillingen. Mediestøtteutvalgets utredning har ikke vært del av analysen, men fungerer som bakgrunnsmateriale og utgangspunkt for analysen av aktørenes argumenter. Det har vært flere høringsrunder i etterkant av denne utredningen, men jeg har valgt den første ettersom jeg ønsket å analysere de umiddelbare reaksjonene til aktørene i utvalget.

Utvalget av høringsuttalelser er gjort strategisk på bakgrunn av et ønske om å inkludere de mest sentrale aktørene, og aktører med ulik posisjon og rolle i det norske mediemarkedet. Jeg har derfor valgt de to største bransjeorganisasjonene, Landslaget for lokalaviser (LLA) og Mediebedriftenes landsforening (MBL), og de to største medieeierne, A-pressen (i dag Amedia) og Schibsted. De to siste aktørene i utvalget er Bergensavisen (BA) og Dagsavisen,

som var avisene som mottok mest produksjonstilskudd som henholdsvis «nr. 2-avis» og «riksdekkende meningsbærende avis» i 2009, 2010 og 2011, som er min analyseperiode. Analyseperioden er altså perioden fra mediestøtteutvalget ble satt ned i 2009 til den første høringsrunden, som ble gjennomført i 2011. Jeg vil komme tilbake til mer informasjon om utvalget av aktører, samt informasjon om mediestøtteutredningen i neste kapittel, som omhandler analyseperioden 2009-2011.

Utvalget består av ulike aktører fra avisbransjen som har ulik grad av makt og er forskjellige i hvordan de er avhengige av pressestøtten. Det er derfor interessant å se om disse aktørene argumenterer på ulikt grunnlag og om deres virkelighetsbeskrivelser skiller seg fra hverandre og om de trekker fram ulike drivkrefter i sin argumentasjon. Selv om aktørene kanskje er enige om konklusjonene, kan oppbygningen av argumentet være forskjellig og si noe om hvordan ulike aktører som har forskjellige mål forsøker å overbevise departementet.

3.2.1 Aktørene og høringen

Mediestøtteutvalgets utredning ble sendt på høring 17.01.2014. En høring skal gjøre at innbyggere, organisasjoner og næringsliv skal få si sin mening fordi det er en demokratisk rett for alle å være med på å utforme offentlig politikk (Regjeringen, udatert). Totalt kom det inn hele 163 høringssvar med merknader. Ut fra disse har jeg valgt å analysere høringsuttalelsene til seks sentrale aktører. Syvertsen (2004) deler de viktigste bransjeaktørene inn i fire typer: De landsdekkende bransjeorganisasjonene, organisasjoner som mer spesifikt er knyttet til bestemte saker eller bevilgninger, de store mediehusene og eiergrupper, og dem som i utgangspunktet faller utenfor det etablerte kontaktapparatet (som enkeltindivider, pressgrupper, bedrifter). Saksspesifikke organisasjoner er ikke med i utvalget, men de tre andre gruppene er representert i utvalget. I det følgende vil jeg presentere hver aktør, og aspekter ved deres situasjon som er relevant som bakgrunnsinformasjon i analysen.

I den første gruppen har jeg valgt MBL (Mediebedriftenes Landsforbund) og LLA (Landslaget for Lokalaviser). MBL er den viktigste landsdekkende bransjeaktøren, og LLA har også stor påvirkningskraft. Disse organisasjonene har bred interesse for mediepolitikk og hyppige kontakter med politiske aktører på tvers av konkrete saksområder (Syvertsen, 2004). MBL er mediebedriftenes bransje- og utgiverorganisasjon. Medlemsavisene representerer ca. 97 prosent av det totale avisopplaget (MBL, udatert). Landslaget for lokalaviser (LLA) har over 100 medlemsaviser og det samlede opplaget til avisene har økt de siste ti åra. De fleste

avisene i LLA er lokale fådagersaviser (LLA, 2015). LLA representerer en gruppe aviser som har hatt et mindre fall i opplaget enn andre grupper, som jeg vil komme tilbake til i neste kapittel (se figur 4.1).

Blant de store mediehusene og eiergruppene har jeg valgt å analysere høringssvarene til de to største: Schibsted og A-pressen (i dag Amedia). Schibsted er den største private medieeieren i Norge, og eier fem av de ti største norske avisene: Aftenposten og VG, og regionavisene Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen. I tillegg eier de enkelte små lokalaviser gjennom regionavisene. Gjennom aksjeposten i Polaris Media er konsernet også største eier i Adresseavisen og en rekke lokalaviser. Schibsted-avisene har også en sterk posisjon på digitale plattformer. Ikke minst VG har inntatt en lederrolle på nett, mobil og brett, og satser også på nett-TV (Medienorge, 2015b). Schibsted eier altså hovedsakelig store aviser som ikke er berettiget til produksjonstilskudd. Men de kontrollerte vel 30 prosent av avisopplaget i 2012, og får dermed en stor andel av den indirekte støtten via momsfrirket. Som jeg vil komme tilbake til i neste kapittel, eier Schibsted mange av avisene innenfor kategoriene som har hatt det kraftigste fallet i opplag i perioden 2005-2013 (se figur 4.1): lokale ledende dagsaviser og løssalgsaviser.

A-pressen endret navn til Amedia i 2012, etter oppkjøpet av Edda Media. Amedia er blant de aller største medieeierne i Norge, og eier mer enn 60 små og store lokalaviser. «Amedia er også tungt til stede på internett, både gjennom avisenes nettutgaver og andre typer nettsatsinger - redaksjonelle og annonserrelaterte. Konsernet eier bl.a. halvparten av Mediehuset Nettavisen og nesten hele Avisenes Nyhetsbyrå (ANB)» (Medienorge, 2015a). Til sammen mottok A-pressens aviser over 60 millioner i produksjonstilskudd i 2010 (A-pressen, 2011).

I tillegg til disse store bransjeaktørene, har jeg valgt to av de største enkeltmottakerne av produksjonsstøtten: Bergensavisen (BA) og Dagsavisen. Dagsavisen var den største mottakeren av produksjonstilskudd i 2010, med i overkant av 40 millioner i støtte (Medietilsynet, udatert). Dagsavisen får produksjonstilskudd fordi den er regnet som en riksdekkende meningsbærende avis, mens BA får støtte som lokal nr. 2-avis. Bergensavisen fikk i overkant av 33 millioner i produksjonstilskudd i 2010 og var den største mottakeren under A-pressens eierskap. Dagsavisen (tidligere Arbeiderbladet) var eid av Arbeiderpartiet fram til 1991, og av A-pressen fra 1991-1995. Etter en periode eid av egen stiftelse ble fra og med 2009 66 % av aksjene i avisen overdratt til Mentor Medier AS (Dagsavisen, 2011).

Dagsavisen hører til kategorien riksspredte meningsbærende aviser - en kategori av nr. 2-aviser som representerer bestemte livssyn, ideologisk syn eller bestemte næringsinteresser (NOU 2010:14, 2010). Bergensavisen hører derimot inn under nr. 2-avisene som kommer ut på et utgiversted med flere konkurrerende aviser og som ikke har det største opplaget på stedet. BA er nr. 2-avis i Bergen, der Bergens Tidende har det største opplaget (NOU 2010:14, 2010).

3.3 Den empiriske analysen

For å strukturere analysen, har jeg jobbet ut fra tre delproblemstillinger. Disse spørsmålene er besvart i hvert sitt kapittel, kapittel 5, 6 og 7. Kapittel 5 vil besvare delproblemstillingen:

Hvordan bruker aktørene situasjonsbeskrivelser i sin argumentasjon? Denne

problemstillingen henger sammen med at beskrivelser av politiske saker vil inneholde en fortolkning av problemet, og disse tolkningene påvirker vurderinger og valg av hva som er de mest «naturlige» politiske løsningene og tiltakene (Syvertsen, 2004). Argumentasjonens belegg og premiss inneholder ofte en slik fortolkning eller virkelighetsbeskrivelse som skal underbygge påstanden, som her ofte vil være et løsningsforslag. Kapittel 6 vil besvare

delproblemstillingen: *Hvordan bruker aktørene mediepolitiske målsettinger i sin*

argumentasjon? Denne problemstillingen er utformet ut fra en antagelse om at aktørene vil bruke de uttalte politiske målsettingene på presseområdet for å underbygge sine påstander.

Kapittel 7 vil besvare delproblemstillingen: *Hvilken rolle argumenter aktørene for at staten skal ha?* Denne problemstillingen henger sammen med hvilke påstander aktørene argumenter for og hvordan de mener staten skal løse utfordringene som mediestøtteutvalget, og aktørene selv, peker på.

I en kvalitativ innholdsanalyse er datainnsamlingen fleksibel og kan foregå til dels parallelt med dataanalysen (Grønmo, 2004). For å finne fram til mitt datamateriale har jeg lest gjennom dokumentene flere ganger. I den første gjennomlesingen fokuserte jeg på å finne de relevante delene av teksten for min problemstilling, det vil si deler av teksten som inneholder argumentasjon rundt produksjonstilskuddet og momsfrirket, samt beskrivelser av pressens rolle og avisbransjens situasjon. Parallelt med denne gjennomlesningen utformet jeg de tre underproblemstillingene som kunne strukturere den videre analysen. Analysedesignet ble dermed til dels utformet samtidig som datamaterialet ble analysert. Deretter leste jeg gjennom

materialet for å merke delene av dokumentene som er knyttet til de tre underproblemstillingene, og gjorde deretter en mer systematisk analyse av argumentasjonen.

En argumentasjonsanalyse kan være preskriptiv eller evaluerende, men i min oppgave er den i utgangspunktet deskriptiv, fordi jeg ønsker å avdekke aktørenes sentrale argumentasjon for pressestøtten. I en deskriptiv argumentasjonsanalyse som denne er altså formålet å rekonstruere argumentasjonen (Boréus & Bergström, 2005). At argumentasjonen må rekonstrueres betyr at argumentasjonen kun er ett innslag av mange i en tekst.

Argumentasjonen må altså finnes, teksten legger ikke nødvendigvis fram argumentene direkte. For hver av problemstillingene har jeg identifisert den overordnede argumentasjonsrekken som aktørene benytter. Selv om aktørene er ulike har analysen vist at de i stor grad argumenterer på samme måte, men i noen tilfeller skiller enkelte aktører seg ut. Der dette er tilfelle har jeg kommentert dette, men i hovedsak behandles argumentasjonen samlet. Dette henger også sammen med valget av problemstilling: jeg undersøker hvordan aktører i avisbransjen argumenterer, og dette krever ikke nødvendigvis en komparativ tilnærming. Likevel er det interessant hvordan aktører med ulik posisjon i bransjen skiller seg fra hverandre i deler av argumentasjonen, derfor vil jeg også kommentere noen av de mest sentrale forskjellene i analysen.

I min analyse har jeg valgt å gå ut fra en forenklet versjon av Toulmins modell, som kun inkluderer de tre obligatoriske elementene. For å svare på problemstillingen mener jeg at en enkel modell som tar utgangspunkt i argumentasjonsanalyse er tilstrekkelig for å identifisere de sentrale argumentene. Gjennom å ta utgangspunkt i argumentasjonsanalyse har jeg strukturert dokumentanalysen, for å på en bedre måte kunne avdekke aktørenes argumenter og hvor ulikhetene mellom aktørene ligger. Noen ganger har argumentasjonsleddene stått eksplisitt i teksten, mens andre ganger har jeg fortolket deler av teksten for å komme fram til argumentasjonsrekken. Jeg har valgt å benytte Toulmins modell som utgangspunkt, det vil si at jeg ikke har satt opp argumentene skjematisk, men i analysen er argumentenes påstand, hjemmel og belegg kommentert for å tydeliggjøre hvordan aktørene argumenterer. Jeg har identifisert overordnede argumentasjonsrekker, men argumentene henger ofte sammen og går over i hverandre. Likevel har det vært nødvendig å konstruere noen, til dels unaturlige, skiller i analysen, for å presentere den mest sentrale argumentasjonen på best mulig måte, og gi en oversiktlig framstilling av funnene.

Bakgrunnen for at jeg ikke har satt opp alle argumentene til aktørene skjematisk i modellen, er at jeg mener det ikke ville vært den beste måten å besvare problemstillingen. Fordi jeg ønsker å se på hvordan aktørene håndterer det endrede medielandskapet, er det den overordnede argumentasjonen som har vært viktig å få fram, ikke bare enkeltargumenter fra enkelte aktører. Likevel har det vært nyttig å ta utgangspunkt i hvordan en argumentasjon er bygget opp, spesielt for å besvare de to første underproblemtillingene om hvordan det endrede medielandskapet, og mediepolitiske målsettinger, inngår i argumentasjonen til aktørene. For hvert av hovedfunnene har jeg satt den overordnede argumentasjonen inn i Toulmins forenklete modell for å tydelig vise hvilken måte aktørene argumenterer på.

3.4 Metodiske utfordringer og analysens reliabilitet

Reliabilitet referer til datamaterialets pålitelighet, og reliabiliteten er høy hvis undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelige data (Grønmo, 2004). I kvalitative studier innebærer reliabilitet at man kan stole på at data er innsamlet på en systematisk måte og ikke bygger på forskerens rent subjektive skjønn eller tilfeldige omstendigheter under forskningsprosessen (Grønmo, 2004). I en kvalitativ studie som denne er forskerens tolkning og analyse avgjørende, men for å sikre reliabilitet har jeg underbygget funnene i analysen med eksempler og lengre sitater fra teksten som illustrerer hva jeg bygger mine tolkninger på. Jeg har også lest materialet flere ganger på ulike tidspunkter i analyseprosessen, som også er en metode for å styrke studiens stabilitet (Østbye et al., 2007).

Fordi tolkning og analyse er sentralt i en studie som denne, kan også min egen forforståelse spille inn. Det er derfor verdt å nevne at jeg i to perioder har vært henholdsvis praktikant og midlertidig ansatt i Kulturdepartementets informasjonsenhet. Periodene var både under den rødgrønne regjeringen Stoltenberg II, og den borgerlige regjeringen Solberg, dermed mener jeg at min forforståelse ikke er preget av en partipolitisk forståelse i den ene eller den andre retningen. Fordi høringsuttalelser er skrevet av profesjonelle personer eller grupper har det også vært en utfordring å se forbi en del av de flotte formuleringene, og ta ut essensen av innholdet. Her har bakgrunnen min fra arbeid i Kulturdepartementet vært nyttig, fordi jeg har erfaring med å forenkle kompliserte politiske tekster.

En utfordring med materialet er at høringsuttalelsene er forskjellige både i oppbygning, innhold og lengde. Noen av aktørene fokuserer nesten utelukkende på momsritaket, mens

andre skriver om både moms og produksjonstilskudd, samt andre ordninger innenfor pressestøtten. Men fordi en argumentasjonsanalyse har som formål å koke ned teksten til den grunnleggende argumentasjonen, har dette vært mulig å løse. I tillegg er det interessant for denne oppgaven hva aktørene trekker fram som mest viktig, derfor er ikke forskjellene i tekstene så problematisk for en slik analyse.

Det har likevel vært flere hensyn jeg har måttet veie opp mot hverandre gjennom analysen. Blant annet har det vært fordeler og ulemper knyttet til mitt valg om å ikke sette opp alle argumentene skjematisk, slik man kan gjøre i en argumentasjonsanalyse basert på Toulmins modell. Bakgrunnen for at jeg valgte å ikke gjøre en mer strukturert argumentasjonsanalyse, var at jeg ønsket å stå friere i analysen, for at ikke nyanser og alternative perspektiver skulle gå tapt. Men på den andre siden har det blitt mer utfordrende å sammenlikne aktørenes argumenter.

Det strategiske utvalget kunne også ha inkludert flere, eller andre, aktører. For eksempel kunne Norsk Journalistlag og Redaktørforeningen også vært interessante stemmer å ta med i utvalget. Men på grunn av oppgavens omfang og temaets kompleksitet, har jeg altså vært nødt til å gjøre et begrenset utvalg. Utvalget aktører kan kritiseres for å være lite, ettersom det kom inn 163 høringssvar med merknader i høringsrunden som analyseres. Analyse materialet mitt har vært seks av disse. Men i en kvalitativ analyse som denne der hensikten ikke er å generalisere, men å forklare hvordan bransjeaktørene argumenterer og håndterer det endrede medielandskapet, mener jeg at materialet er mer enn tilstrekkelig. At dette er en undersøkelse basert på et strategisk utvalg gjør at funnene kun kan si noe om de bransjeaktørene som er inkludert i undersøkelsen, i det tidsrommet som er undersøkt. Aktørene i utvalget er strategisk for å inkludere ulike typer sentrale aktører og et fokus på relativt få dokumenter har gjort at det har vært mulig å gå dypt inn i materialet. Samtidig har det vært en utfordring at selv om jeg har begrenset temaet til produksjonstilskuddet og momsfritak inneholder analyse materialet svært mye informasjon og mange ulike argumenter med forskjellige nyanser og perspektiver. På grunn av denne oppgavens omfang har det vært nødvendig å identifisere noen overordnede tendenser i argumentasjonen i stedet for å gå inn på alt. Dermed kan det være argumenter som er underkommunisert, eller som ikke har blitt fanget opp i analysen.

Argumentasjonsanalyse er en metode innenfor retorikk, som tar for seg logosargumenter, altså argumenter basert på klart formulerte og begrunnede standpunkter (Bratberg, 2014). Jeg

mener at det har vært mulig å besvare problemstillingen ved kun å fokusere på logosargumenter, men jeg kan ikke utelukke at noen perspektiver kan ha gått tapt, fordi patos og etos også naturligvis kan spille inn i argumentasjonen. Selv om publikum for en høringsuttalelse i hovedsak er et departement, betyr ikke det at aktørene ikke kan spille på sin egen troverdighet, eller forsøke å skape et følelsesmessig engasjement for å overbevise mottakeren.

3.5 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjort rede for min metodiske tilnærming. For å besvare problemstillingen på best mulig måte, har jeg valgt å gjøre en dokumentanalyse med utgangspunkt i en forenklet versjon av Toulmins (2003) argumentasjonsmodell. Denne typen retorisk analyse er godt egnet til å avdekke strukturen i aktørens argumentasjon, og er dermed velegnet til å besvare problemstillingen om hvordan aktører argumenterer for pressestøtten i et endret medielandskap. For å strukturere analysen, har jeg jobbet ut fra tre delproblemstillinger som ble utformet under den første fasen av analysen.

For å analysere hvordan aktørene argumenterer for pressestøtten i et endret medielandskap, har jeg valgt høringen til NOU 2010:14 - mediestøtteutvalgets utredning. Utvalget av høringsuttalelser er gjort strategisk på bakgrunn av et ønske om å inkludere de mest sentrale aktørene, og aktører med ulik posisjon og rolle i det norske mediemarkedet. Jeg har derfor valgt de to største bransjeorganisasjonene, LLA og MBL; de to største medieeierne, A-pressen og Schibsted, og avisene BA og Dagsavisen. Analyseperioden er definert som perioden 2009-2011. Neste kapittel er et bakgrunnskapittel, der jeg gjør rede for sentrale utviklingstrekk i avisbransjen i analyseperioden.

4 Utviklingstrekk i avisbransjen

Avisene opererer i et tosidig marked, med to kundegrupper: mediebrukerne (leserne) og annonsørene. Perioden rundt 2009-2011 er interessant på grunn av de store endringene som preger begge markedene, og det er nyttig for den videre analysen å beskrive utviklingen nærmere. I dette kapittelet vil jeg derfor gjøre rede for utviklingstrekk i leser- og annonsemarkedet i analyseperioden.

Jeg begynner med en kort presentasjon av avisenes tosidige marked, før jeg går gjennom endringer i medielandskapet ved å legge fram de viktigste utviklingstrekkene i lesermarkedet og annonsemarkedet for avisbransjen i 2009-2011. Gjennomgangen vil i hovedsak basere seg på tall fra Medietilsynet og Norsk mediebarometer. Jeg har forsøkt å holde perioden i grafene i dette kapittelet så like som mulig, og inkludere perioden 2005 – 2013 for å få et relativt fullstendig bilde av utviklingen. Bakgrunnen for at perioden begynner i 2005, er for å vise utslag fra nettavisene, som først ble lansert i 2006. Da tallene ble innhentet var tallene tilgjengelige t.o.m. 2013. Det har ikke vært mulig å vise perioden 2005-2013 i alle tilfeller, for eksempel er tall på mobilbruk bare tilgjengelig fra 2009. Noen av grafene er hentet fra Medietilsynets rapporter og viser en kortere periode.

4.1 Avisenes tosidige marked

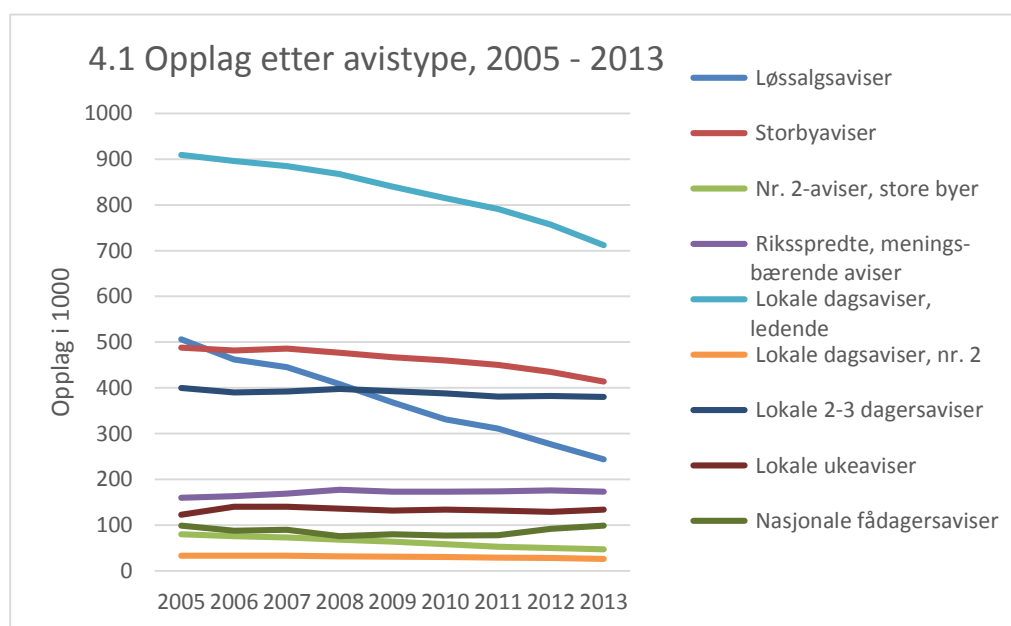
At avisene befinner seg i et tosidig eller dobbelt marked betyr at de betjener to kundegrupper: lesere og annonsører (Bang & Solvoll, 2014b). I lesermarkedet dreier konkurransen seg om å ha et innhold som gjør at lesere vil betale for avisen. I annonsemarkedet selger avisen plass til annonsørene, samtidig som de selger annonsørene tilgang til et publikum (Doyle 2002). Fordi avisene selger lesere til annonsørene, henger de to markedene tett sammen. «Tosidigheten innebærer at mediene kan hente inntekter fra begge kundegruppene, men at disse inntektene står i et avhengighetsforhold til hverandre. Forutsetningen for reklameinntekter er på mange måter publikumstall» (Bang & Solvoll, 2014b, s. 22).

Dette doble markedet gjør at det er viktig å ha et produkt som kan fungere både som annonseorgan og som en kilde til informasjon, nyheter og underholdning for publikum (Bang & Solvoll, 2014b). Dersom man ikke har et produkt som leserne vil ha, mister man også annonseinntekter fordi man har et mindre publikum å selge til annonsørene. Lavere inntekter

kan igjen gå ut over evnen til å produsere godt innhold, og dermed kan avisene havne i en ond sirkel der de to markedene påvirker hverandre negativt (Bang & Solvoll, 2014b). Avisene har til dels ulike strategier for å sikre inntjening i dette doble markedet. Man kan grovt inndelegge strategiene i to: den ene er å forsøke å nå så mange lesere som mulig i et bredt segment av befolkningen, og dermed selge et stort antall lesere til annonsørene, eller man kan rette seg inn mot et segment av befolkningen gjennom nisjeinnhold eller lokalt innhold, slik at man har mest mulig unikt innhold og kan selge annonsørene en definert kundegruppe (Doyle, 2002). En av utfordringene i det nye mediemarkedet er så mange nye aktører har begynt å formidle det samme innholdet som avisene (Krumsvik, 2011). Den tradisjonelle forretningsmodellen for medier som opererer i et tosidig marked er fortsatt gjeldende, men utfordres av utviklingen av digitale og nettbaserte medier (Bang og Solvoll, 2014b).

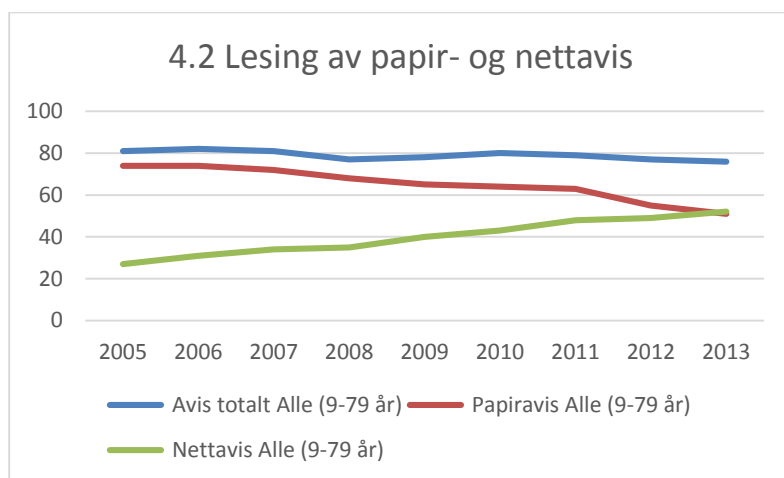
4.2 Lesermarkedet

Da mediestøtteutvalget ble oppnevnt i 2009, var det tydelig at lesermarkedet var i stor endring og det hadde vært mye omtale av papiravisenes opplagsnedgang. Men situasjonen var ikke lik for alle avistyper. Som vi kan se i figur 4.1, gikk opplaget for løssalgsavisene og lokale ledende dagsaviser særlig ned, mens de øvrige avistypene hadde mindre, eller ikke fall i opplaget i perioden. Kategorien *storbyaviser* omfatter Aftenposten, Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad – alle aviser som eies av Schibsted. Også denne kategorien aviser har hatt et markant fall i opplaget i perioden 2005-2013.



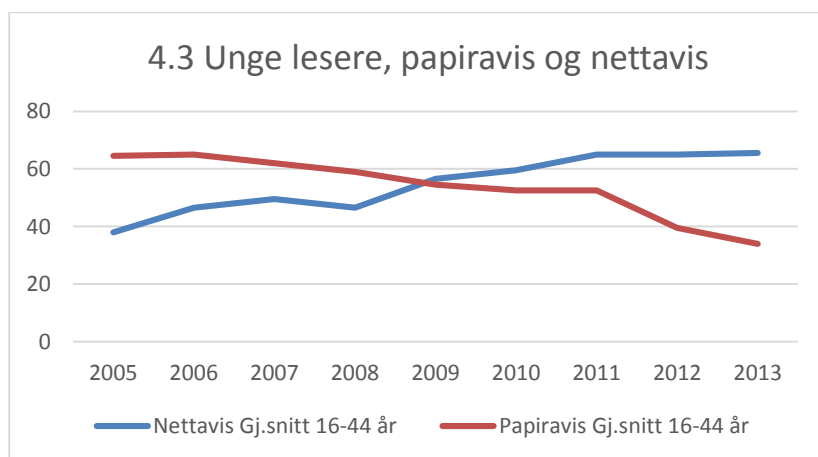
Figur 4.1 Opplag etter avistype, 2005-2013. Tall fra medienorge.uib.no. Kilder: Avisåret (årlig rapport) (bearbeidet), Landslaget for lokalaviser (LLA), Mediebedriftenes Landsforening (MBL).

Som figur 4.2 viser, hadde det vært en betydelig økning i lesing av nettaviser i årene før mediestøtteutvalget ble oppnevnt, og utviklingen gikk raskt. Under 30 % av befolkningen leste en nettavis en gjennomsnittsdag i 2005, mens i 2010 nærmet det seg halvparten. Selv om det fortsatt var 64 % som leste en papiravis en gjennomsnittsdag i 2010, pekte kurven stadig brattere nedover. Den totale avislesingen er derimot relativt stabil i hele perioden, men da utvalget ble oppnevnt i 2009 hadde også den totale avislesingen gått noe ned.



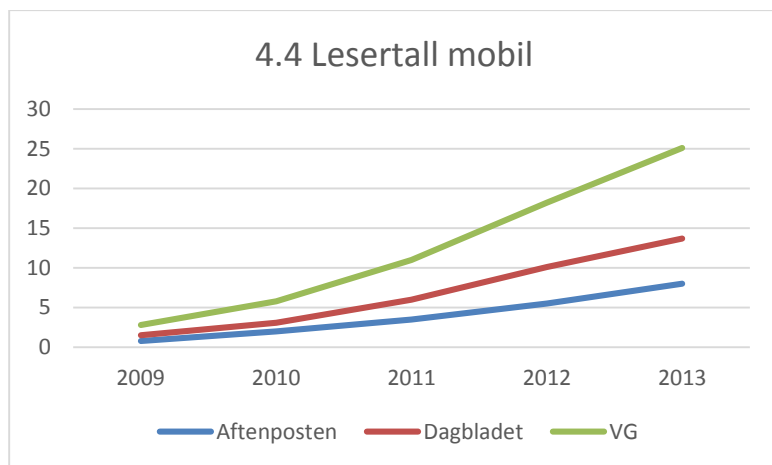
Figur 4.2 Lesing av papiravis og nettavis en gjennomsnittsdag 2005 - 2013, fordelt på alle (prosent). Nettavis omfatter papiravisenes nettutgaver. Kategoriene papiravis og nettavis utelukker ikke hverandre. Kilde: Norsk Mediebarometer (medienorge.uib.no)

Den raske utviklingen i lesermarkedet betyr også at situasjonen i 2009, 2010 og 2011 ikke er lik. Da mediestøtteutvalget startet arbeidet med sin utredning i 2009 var det fortsatt papiravisen som hadde størst andel lesere en gjennomsnittsdag. Men to år senere, da bransjen leverte sine høringsuttalelser, var det omvendt for store lesergrupper. I figur 4.3 ser vi at blant unge (16-44 år) markerte 2009 året der andelen som leser en papiravis en gjennomsnittsdag er lik lesing av nettaviser. I 2011, under høringen til mediestøtteutvalgets utredning, var det større andel som leste nettavis en gjennomsnittsdag enn en papiravis i denne lesergruppen.



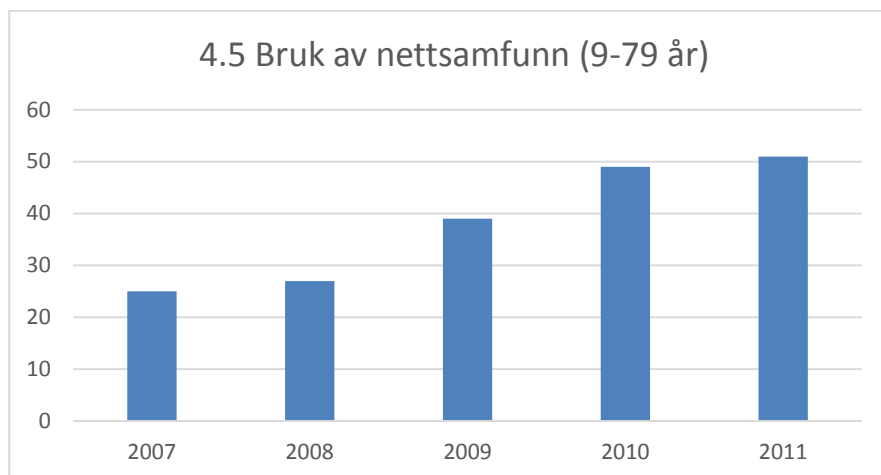
Figur 4.3 Lesing av papiravis og nettavis en gjennomsnittsdag 2005 - 2013, 16-44 år (gj.prosent). Nettavis omfatter papiravisenes nettutgaver. Kategoriene papiravis og nettavis utelukker ikke hverandre. Kilde: Norsk Mediebarometer

I 2008 kom Apples Iphone til Norge, og snart ble bruk av Internett via mobiltelefon vanlig, særlig blant unge. Også denne utviklingen gikk svært raskt. For eksempel viser tall fra Norsk Mediebarometer at det i 2009 kun var 13 prosent av 20-24 åringer som brukte Internett på mobiltelefon en gjennomsnittsdag i 2009, mens i 2011 hadde denne andelen økt til hele 48 prosent (Medienorge, 2012). Bruken av Internett på mobile enheter bidro også til at avislesing på mobil fikk økte. Figur 4.4 viser de tre norske papiravisene som har de høyeste lesertallene på sine nettaviser via mobil. I begynnelsen av analyseperioden var det en liten andel som leste Aftenposten, Dagbladet og VGs aviser på mobil, men i 2011 hadde for eksempel VG økt fra 2,8 prosent til 11 prosent. Selv om andelen fortsatt ikke var så veldig stor, var det en tydelig indikasjon på at leserne kom til å migrere til digitale aviser i enda større grad fremover.



Figur 4.4. Gjennomsnittlige lesertall per dag for norske aviser på mobil 2009 - 2014 (prosent lesere) Kilde: TNS Gallup (medienorge.uib.no) Dekningstallene inkluderer både mobilportaler og vanlige nettsider besøkt via mobiltelefonen. Tallene er representative for hele den norske befolkningen, 12 år og eldre.

I mandatet til mediestøtteutvalget blir behovet for en utredning blant annet begrunnet med at sosiale medier utfordrer de tradisjonelle mediene, fordi de endrer publikums rolle og gir nye muligheter for aktiv deltagelse fra brukerne, både innenfor og utenfor massemediene (NOU 2010:14, 2010). Tall fra Norsk Mediebarometer 2011 viser økende bruk av nettsamfunn som f.eks. Facebook i analyseperioden, og i 2010 og 2011 var omtrent halvparten av nordmenn innom et nettsamfunn ukentlig (se figur 4.5). Facebook var det desidert største nettsamfunnet i Norge i 2010, og ifølge TNS Gallup hadde Facebook høyere daglig dekning enn landets best besøkte nettavis, VG Nett i første kvartal 2010 (NOU 2010:14, 2010, s. 57). På Internett konkurrerer avisene om lesernes oppmerksomhet med mange andre kilder til nyheter og underholdning, og sosiale medier er altså en sterk konkurrent på nettet. Men som utvalget skriver var nettsamfunn i 2010 fortsatt ukjent terreng for store deler av befolkningen, særlig for den eldre generasjonen (NOU 2010:14, 2010).



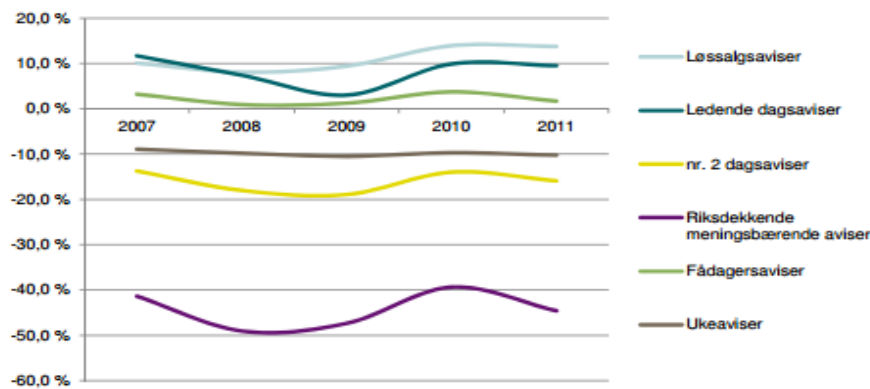
Figur 4.5 Bruk av nettsamfunn en gjennomsnittssuke 2007 - 2011 fordelt på alle (prosent). Alle = 9-79 år. Tallene viser ukentlig bruk. For 2007 resultatene kun basert på innsamling av data fra og med september. Kilde: Norsk mediebarometer, medienorge.uib.no

TNS Gallups undersøkelse Forbruker og Media fra 2008/2009 viste at det var tydelig at nettet hadde vunnet terreng på bekostning av papiravisene, også når det gjaldt hvilken nyhetskilde folk oppga som viktigst. I undersøkelsen oppga omtrent halvparten av de spurte «at de var «helt enig» eller «litt enig» i at Internett er viktigste nyhetskilde, mens tilsvarende for papiravis var 42 %» (Medienorge, 2010, s. 9). Selv om nettavisene i 2008/2009 hadde vokst i lesertall og i betydning, viste en rapport fra Høgskulen i Volda (HVO) at det var papiravisene som stod for størst andel av den originale nyhetsproduksjonen. Rapporten er vedlagt NOU 2010:14 og heter «Hvor kommer nyhetene fra? Nyhetsflyt mellom papiraviser, kringkasting og nettmedier» (Erdal, 2010 i NOU 2010:14, 2010). Rapporten er del av et større pågående prosjekt ved Høgskulen i Volda og resultatene er basert på en grovanalyse av uke 46, 2009. Funnene støtter opp om resultater fra en lignende undersøkelse fra Danmark, som viste at dagsaviser er hovedleverandør av originalnyheter. Dette viste seg å være tilfelle i Norge også - papiravisene produserer i størst grad originale nyheter, som blir sitert av andre medier (Erdal, 2010 i NOU 2010:14, 2010).

Rapporten fra HVO tar også spesielt for seg de fem største støttemottakerne i 2009: de meningsbærende avisene Dagsavisen, Klassekampen, Nationen og Vårt Land, samt nr. 2-avisen Bergensavisen. Den foreløpige analysen i rapporten viser at disse avisene er relativt like riksavisene i fordelingen mellom fellesstoff og originalnyheter (Erdal, 2010 i NOU 2014:10, 2010). De største mottakerne hadde altså ikke mer originalproduksjon enn avisene som ikke mottar produksjonsstøtte.

Figur 4.6 viser at nr. 2-avisene og de riksdekkende meningsbærende avisene gikk med driftsunderskudd i hele analyseperioden. Medietilsynets økonomirapport fra 2007-2011 viste at løssalgssavisene, de ledende dagsavisene og ukeavisene hadde nær uforandret driftsøkonomi

fra 2010 til 2011, mens de andre avistypene hadde en svekket driftsøkonomi i 2011. Medietilsynet skriver at «For nr. 2 dagsavisene og de riksdekkende meningsbærende avisene er utviklingen bekymringsfull siden disse avisene i utgangspunktet står i en vanskelig markedssituasjon og fra før har svak økonomi» (Medietilsynet, 2012, s. 18).



Figur 4.6 Driftsmargin etter avistype 2007 til 2011. Kilde: Medietilsynet – Økonomi i norske medievirksomheter 2007-2011.

Tall fra Medietilsynet viser at selv om papiroplaget falt fra 2011 til 2012, økte opplagsinntektene. Det betyr altså at leserne har vært villige til å betale mer for avisa (Medietilsynet, 2014). Betaling for redaksjonelt innhold er den nest viktigste inntektskilden for de fleste avishus. For mange aviser i det tosidige markedet er det annonser og reklame som i størst grad finansierer virksomheten.

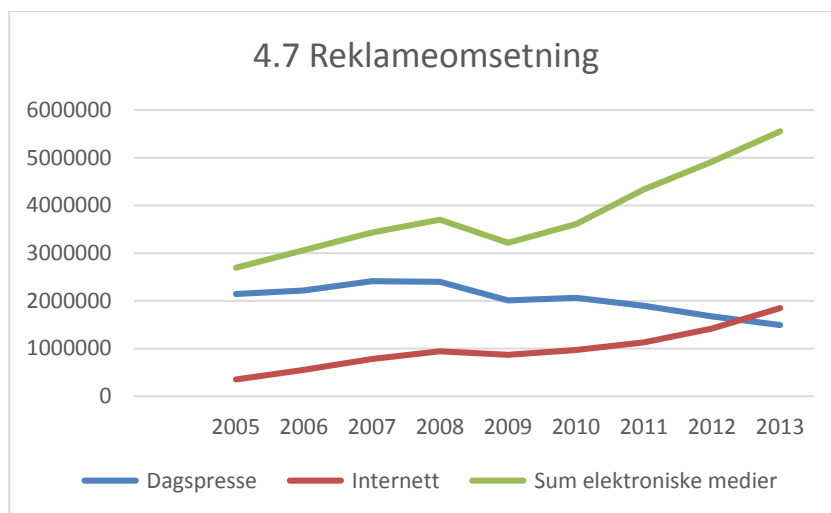
4.3 Annonsemarkedet

Som det framgår av figur 4.6, var avisbransjen sterkt preget av finanskrisen i 2009. Men selv om avishusene hadde et svakt driftsresultat dette året, var det to avistyper som klarte å styrke sin lønnsomhet mens finanskrisen herjet: løssalgsavisene og de riksdekkende meningsbærende avisene. Medietilsynet forklarte dette med at «Løssalgsavisene og de riksdekkende meningsbærende avisene er de avistypene som får lavest andel av sine driftsinntekter fra annonser og reklame. Begge avistypene har nær kompensert annonseinntektsbortfallet med økte opplagsinntekter, og begge avistyper har redusert driftskostnadene sine» (Medietilsynet, 2010). Fordi usikkerhet i norsk økonomi gjør størst utslag i annonsemarkedet kan altså aviser som er mindre avhengige av annonseinntekter stå bedre rustet i en slik periode.

En avis sin økonomiske situasjon avhenger grovt sett av to forhold; avisens opplag og avisens konkurransesituasjon (Medietilsynet, 2012). Medietilsynets rapport om økonomi i norske

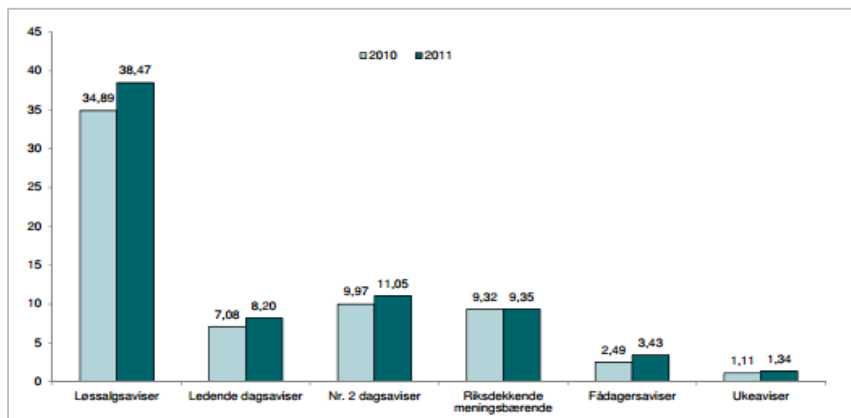
medievirksomheter i perioden 2007-2011 viste blant annet at store aviser hadde bedre økonomi enn små aviser, og aviser som dominerte eller var alene i sitt lokale marked hadde bedre økonomi enn de øvrige avisene i samme marked.

Etter finanskrisen kom inntektene raskt tilbake og i 2011 var reklame- og annonseinntektene tilbake på samme nivå som før finanskrisen (Medietilsynet, 2014). 2009 var altså et unntaksår, men avishusenes lønnsomhet ble også noe svekket fra 2010 til 2011 (Medietilsynet, 2012). Figur 4.7 viser utviklingen i annonsering, og det er tydelig at stadig flere annonsekroner kommer fra Internett, mens omsetningen fra annonsering i papiravisene går ned. Nettavisene er en del av samlegruppen «Internett» i figuren. I 2009 og 2010 begynner kurven for annonseinntekter i dagspressen for alvor å peke nedover.



Figur 4.7. Reklameomsetning 2005 – 2013. Tallene gjelder netto utfakturert medieomsetning som går via et mediebyrå. Omsetning for dagspresse omfatter papiraviser. Nettavisenes omsetning rapporteres under Internett. Kilde: Mediebyråforeningen (medienorge.no)

Medietilsynet begynte å samle inn opplysninger om avishusenes digitale økonomi i 2010. Fra figur 4.8, som er hentet fra Medietilsynets økonomirapport for 2007-2011, ser vi at det er store forskjeller i hvor stor andel de digitale annonseinntektene utgjorde for ulike avistyper. Figuren viser utviklingen fra 2010 til 2011, og at digitale annonsekroner i begge disse årene var klart viktigst for løssalgsavisene. For de øvrige avisene utgjorde de digitale inntektene en relativt liten andel av de totale inntektene, men for alle avistypene utgjorde digitale annonseinntekter en større andel i 2011 enn de gjorde året før.



Figur 4.8 Andel annonseinntekter fra digitale kilder for ulike avistyper i 2010 og 2011. Kilde: Medietilsynets økonomirapport 2007-2011, s. 27

Et viktig aspekt ved forholdet mellom nettavisene og papiravisenes økonomiske situasjon i analyseperioden er at «mens annonseinntekter og opplagsinntekter står hver seg for rundt 50 prosent av totalinntektene papiravisene, fordeler de digitale inntektene i 2011 seg med 98 prosent på annonseinntekter og to prosent på opplagsinntekter» (Medietilsynet, 2012). Dersom lesere og annonsører migrerer til gratis nettutgaver blir det altså en stor økonomisk utfordring for avishusene.

4.4 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg beskrevet utviklingstrekk i avisenes økonomi i leser- og annonsemarkedet, for å gi et bilde av situasjonen i perioden 2009 – 2011. Kapittelet har dermed gitt informasjon om hvilken situasjon aktørene i utvalget befant seg i når de skrev høringsuttalelsene som analyseres. Gjennomgangen setter dermed analysen i kontekst, og bidrar med bakgrunnsinformasjon og fakta som jeg vil trekke på i analysen. Hovedtrekkene i situasjonen er at både lesermarkedet og annonsemarkedet er preget av større konkurranse fra nye medier.

I kapittelet har jeg vist hvordan kurvene i 2009-2011 pekte nedover for papiravisene i lesermarkedet, mens nettavisene vant terreng både når det gjaldt lesertall og hva leserne oppga som viktigste nyhetskilde. Sosiale medier kom inn i perioden som en sterk konkurrent om folks tid på nettet. Situasjonen for avisene i analyseperioden var likevel ikke den samme, og opplagstallene for ledende lokale dagsaviser og løssalgsaviser hadde den mest kraftige nedgangen i perioden fram mot 2011. Den økonomiske situasjonen var særlig utfordrende for

nr. 2-avisene og de riksdekkende meningsbærende avisene, som gikk med driftsunderskudd i hele perioden.

I annonsemarkedet var 2009 et unntaksår, på grunn av finanskrisen. Løssalgsavisene og de riksdekkende meningsbærende avisene klarte seg best gjennom finanskrisen fordi de får lavest andel av sine inntekter fra annonser. Tallene viser en tydelig tendens i analyseperioden til at stadig flere annonsekroner kom fra Internett, mens omsetningen fra annonsering i papiravisene gikk ned. Digitale annonsekroner var klart viktigst for løssalgsavisene i perioden, og av svært liten betydning for fådagersaviser og ukeaviser.

Hensikten med kapittelet har vært å gi et bilde av situasjonen i avisbransjen slik den var i analyseperioden. Medielandskapet som presenteres definerer delvis den retoriske situasjonen aktørene befinner seg i. Spørsmålet i neste kapittel er hvordan aktørene selv beskriver situasjonen i avisbransjen, og hvordan de bruker sine situasjonsbeskrivelser i argumentene for pressestøtten.

5 Situasjonsbeskrivelser

Som jeg diskuterte i kapittel 2 kan en utvikling tolkes og forstås på ulike måter, og det kan trekkes ulike konsekvenser av det som skjer (Syvertsen, 2004). Innenfor en retorisk ramme, handler denne fortolkningen av utviklingen også om hvordan man forsøker å overbevise andre om at ens egen tolkning er den riktige. I en argumentasjonsanalyse kan tolkningen ses på som et belegg for en videre argumentasjonsrekke. For eksempel kan en tolkning være «avisbransjen går gjennom store endringer». Konsekvensene man trekker kan sammenliknes med en hjemmel man søker tilslutning til, som for eksempel «i en tid med store endringer er det uklokt å endre mediepolitikken». Konsekvensene kan lede til en løsning som kan sidestilles med en påstand innenfor argumentasjonsrekken. I dette eksempelet kan påstanden være «det må ikke gjøres store endringer i pressestøtten». I det følgende vil jeg derfor besvare delproblemstillingen: *Hvordan bruker aktørene situasjonsbeskrivelser i sin argumentasjon?*

Jeg begynner med å presentere noen hovedtrekk i hvordan situasjonen beskrives av aktørene i utvalget. Deretter vil jeg presentere to hovedfunn i denne delen av analysen. Det første er at argumentasjonen i stor grad er konserverende. Aktørene ønsker i stor grad å beholde det eksisterende støttesystemet. Dette underbygger de gjennom tre sentrale argumenter: For det første at pressestøtten har virket etter hensikten, og derfor må videreføres. For det andre at endringer slik situasjonen er nå, vil ha *negative* konsekvenser. For det tredje, at store endringer i pressestøttesystemet slik situasjonen er nå, vil ha *uante* konsekvenser. Disse tre argumentene henger sammen med hverandre, men i analysen har jeg skilt dem ut ifra hva som er det mest sentrale. Til slutt viser jeg hvordan bransjeorganisasjonene LLA og MBL bruker situasjonen i bransjen på svært ulik måte.

5.1 Situasjonen beskrives som et vendepunkt

I analysen er det tydelig at de nye substituttene ikke tolkes som et industrielt bruddpunkt av aktørene, men som en mer gradvis utvikling som har tvunget bransjen til å tilpasse seg ny teknologi, altså det Roos et al. (2002) kaller et industrielt vendepunkt. For bedrifter som er tidlig ute og innovative kan en radikal endring oppfattes som et vendepunkt fordi de har vært med på endringen selv, men for bedrifter som ikke er like innovative, vil den samme teknologiske endringen kunne oppfattes som et industrielt bruddpunkt (Roos et al., 2002).

Flere av aktørene (A-pressen, BA, MBL og Dagsavisen) fremhever bransjens eller egen innsats for å omstille seg og være innovative.

Man kan si at bransjen som helhet er en del av endringen, ettersom det viktigste substituttet til papiravisene, nettavisen, er utviklet av avisene selv (Krumsvik, 2011). Men det er forskjeller blant aktørene i hvor stor grad de har vært en del av utviklingen, og i hvordan den har påvirket deres virksomhet. Avisene som legger ut lite av stoffet sitt på nett, de meningsbærende avisene og små lokalaviser, har greid seg best, ifølge Ottosen et al. (2012). Schibsted eier løssalgsavisen VG, som har en av de største og mest innovative satsingene på digitalt innhold, men samtidig eier de mange aviser innenfor kategoriene som har store fall i opplaget (ref. figur 4.1). LLA, som representerer mange små aviser som ikke har like stor satsing digitalt, og som ikke har hatt like stort fall i papiropplaget, kan stå som et motstykke. Det er likevel ikke entydige resultater i retning av at Schibsted ser utviklingen mer som et vendepunkt enn LLA. Det er likevel tydelig at LLA mer enn Schibsted bruker en risikoretorikk og dermed virker å frykte utviklingen i større grad, som jeg vil komme tilbake til senere i kapittelet.

Flere av aktørene beskriver endringene som bransjen går gjennom som noe helt nytt. MBL (2011, s. 4) skriver for eksempel at norsk innhold «er under større press enn noen gang tidligere» og Schibsted skriver at avisene «befinner seg i den største og mest utfordrende strukturelle og økonomiske endringsprosess i vår tid» (2011, s. 3). Dagsavisen mener det er snakk om en «ny virkelighet» (Dagsavisen, 2011, s. 2). Det er i svært liten grad positive sider av utviklingen som trekkes fram i aktørenes høringssvar, men MBL nevner for eksempel at leserne har fått et større utvalg, noe som kan tolkes positivt i et forbrukerperspektiv. Men som nevnt har mediepolitikken har vært forankret i et kulturpolitiske reguleringsregime, som har et borgerperspektiv på medienes rolle (Syvertsen, 2004). At forbrukerne har fått et større utvalg er ikke nok for å tilfredsstille de mediepolitiske målene. Et annet perspektiv kommer fra Dagsavisen, som skriver at store mediekonsern har fått en tilnærmet monopolsituasjon på trykking og distribusjon, men «på nettet vil vi alle stille likt igjen» (Dagsavisen, 2011, s. 2). Selv om dette utsagnet følges av en del forbehold, er det et av få eksempler på en optimisme rundt nye muligheter på grunn av den teknologiske utviklingen i analyse materialet.

Man kan skille aktørene i analysen mellom de som har et *kriseperspektiv* og et *risikoperspektiv* i sine beskrivelser av situasjonen i avisbransjen, selv om aktørene ofte benytter begge perspektiver i sine høringssvar. Med *kriseperspektiv* mener jeg at det vises til

negative trekk ved nå-situasjonen, og dramatisk endring i bransjen. Kriseperspektivet kan sies å uttrykke et syn på utviklingen som en revolusjon. I risikoperspektivet viser man mer til usikkerhet, og negative konsekvenser som kan komme i framtiden, og man beskriver utviklingen mer som en evolusjon. Det er MBL som går lengst i å antyde en krise i bransjen, mens LLA, Dagsavisen og BA argumenterer mest med fremtidig risiko. At beskrivelsene ikke er mer krisepreget er noe overraskende, blant annet på grunn av retorikk som den Omdal (2012) bruker i det innledende sitatet i denne oppgaven, der han beskriver situasjonen for journalistikken som «krisens mellomrom». Chyi et al. (2012) sin studie av amerikanske avisers dekning av «aviskrisen» i 2008, 2009 og 2010, fant også at når pressen skulle beskrive sin egen situasjon, var dekningen preget av kriseretorikk og overdrivelse av negative sider ved utviklingen. Selv om jeg mener beskrivelsene i høringsuttaalelsene er mindre krisepregede enn det denne undersøkelsen fant, finnes det også noen likhetstrekk. Blant annet viser min analyse at det er svært få positive beskrivelser av utviklingen i bransjen, og at aktørene i liten grad fokuserer på digitaliseringens muligheter, men i stor grad på hvilke problemer digitaliseringens skaper.

Alle høringsuttaalelsene i analysen inneholder altså beskrivelser av tiden bransjen er inne i, selv om det er stor forskjell mellom aktørene når det gjelder hvor stor plass som er viet beskrivelser av medieutviklingen og nå-situasjonen. Det er også forskjeller blant aktørene når det gjelder hvor dramatisk de beskriver utviklingen. Samtlige aktører beskriver naturlig nok perioden som preget av store teknologiske og økonomiske endringer, i likhet med mediestøtteutvalget. I analysen av en argumentasjon vil dette dermed være et stødig belegg som de fleste kan enes om, jamfør Toulmins argumentasjonsmodell (2003).

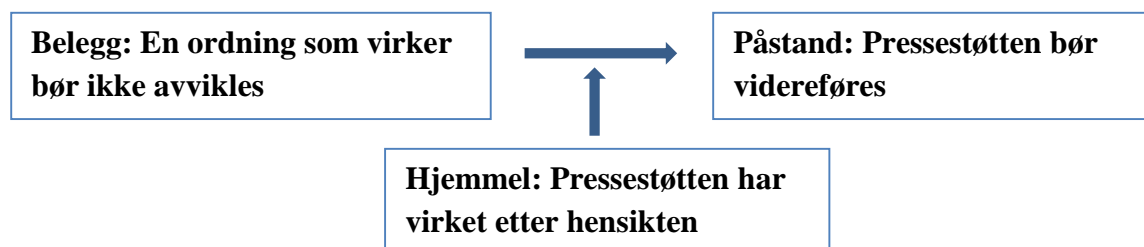
5.2 Konserverende argumentasjon

Aktørene er altså enige om at det har skjedd store endringer i avisbransjen. Men likevel går alle aktørene inn for å beholde hovedlinjene i pressestøtten slik den har vært utformet de foregående 40 årene. Selv om de fleste av aktørene i utvalget tar til orde for at digitale utgaver skal få støtte, både indirekte og direkte, er argumentasjonen i stor grad konserverende for det eksisterende systemet. Alle aktørene går inn for mediestøtteutvalgets *flermedialitetsalternativ*, som innebar justering av virkemidlene, men ikke vesentlig store endringer i det eksisterende systemet.

Som jeg beskrev i kapittel 2 deler Nielsen (2014) begrunnelsen for det han kaller det «fastfrosne» pressestøttesystemet i tre deler: For det første står mediestøtte lavt på den politiske dagsorden. For det andre bruker etablerte aktører sin styrke for å beskytte egne interesser mot nye medieaktører. For det tredje er det stor usikkerhet knyttet til konsekvensene av en ny form for mediestøtte. Fordi man ikke aner konsekvensene av å legge om pressestøtten, holder man seg altså til det man kjenner, og de etablerte aktørene ønsker å beskytte seg selv og sin posisjon for å beholde de eksisterende rammebetingelsene. I analysen kommer dette til uttrykk gjennom to sentrale argumenter som er nært knyttet til hverandre: For det første at fordi vi vet at pressestøtten har fungert etter hensikten, bør den beholdes. I forlengelsen av dette, er det for det andre bedre å beholde den eksisterende ordningen enn å eksperimentere med nye løsninger vi ikke aner konsekvensene av, eller som vi «vet» vil ha negative konsekvenser for avismarkedet slik det er i dag.

Risikoperspektivet, som samtlige aktører til en viss grad bruker, kan være en god strategi for aktørene dersom målet er å beholde mest mulig av den eksisterende ordningen. I den retoriske situasjonen aktørene befinner seg i er det ikke hensiktsmessig å beskrive en krise der det er for sent for handling, noe som kan forklare hvorfor de fokuserer mer på en fremtidig krise. Dermed er *overgangsperiode* beskrivelsen som kan oppsummere aktørenes samlede beskrivelse, eventuelt kan man også si at de beskriver en *skjebnetime*. Og i denne skjebnetimen skal avgjørelser tas for en ukjent fremtid. Hva som er den beste måten å håndtere dette på, er ikke alle aktørene enige om. Men alle er enige i at de eksisterende støtteordningene bør videreføres. En av måtene de argumenterer for dette, er som nevnt å vise til at ordningene har fungert godt hittil.

5.2.1 Pressestøtten har virket etter hensikten



I denne delen vil jeg diskutere hvordan aktørene argumenter innenfor en variant av argumentasjonsrekken over, der de forsvarer en hjemmel om at pressestøtten har virket etter hensikten. Som nevnt beskriver aktørene situasjonen i avisbransjen som preget av store

endringer. Noen av aktørene framhever denne perioden som noe helt nytt, og som en situasjon som ikke kan sammenliknes med noe annet i nyere tid. Likevel er et gjennomgående argument at en av grunnene til at pressestøtten bør beholdes uten vesentlige endringer, at den historisk sett har fungert godt. Samtidig som flere av aktørene beskriver store endringer i avisbransjen mener de at det ikke krever vesentlige endringer i støtteordningene. For å legitimere pressestøtte for fremtiden, viser de til fortiden. Problemstillingen som dette kapittelet besvarer, handler om hvordan beskrivelser av bransjens situasjon brukes i argumentasjonen. Denne argumentasjonsrekken bruker ikke situasjonen i bransjen eksplisitt, i stedet vil jeg påstå at argumentasjonen ignorerer de store endringene i bransjen. Jeg mener likevel at dette er et viktig aspekt å inkludere for å svare på hovedproblemstillingen, i og med at å ignorere de store endringene er en strategi man kan benytte for å argumentere for pressestøtte i et endret medielandskap.

Flere medieforskere har vært kritiske til om pressestøtten har fungert etter hensikten. Hovedmålet om å sikre lokal aviskonkurranse har til dels ikke blitt oppfylt, ifølge Ottosen, et al. (2012). De mener at støtten ikke har vært stor nok til å motvirke konsekvensene av skeiv fordeling av annonsetilgang til fordel for den største avisen på utgiverstedet, og flere aviser har forsvunnet etter innføringen av pressestøtten. Det er likevel grunn til å tro at tempoet i avisnedleggelse ble bremsset av pressestøtten, ifølge Ottosen, et al. (2012). Skogerbø mener at pressestøtten bare har vært en delvis suksess, fordi man ikke har klart å redde nr. 2-avisene og at det har vært en stabil nedgang i steder der det kommer ut mer enn en avis: «(..) it is possible to argue that the subsidy system has been inadequate in maintaining the original main objective: securing the choice of alternative newspapers in local communities» (Skogerbø, 1997, s. 109).

Alle aktørene, bortsett fra BA og til dels A-pressen, er likevel svært fornøyde med pressestøttens virkning slik de legger det fram i høringsuttalelsene. Samtlige mener at rammebetingelsene i hovedsak må videreføres. Dagsavisen skriver at «Mediepolitikken har bidratt til et differensiert medietilbud som gir et viktig bidrag til den offentlige debatten» (Dagsavisen, 2011). MBL beskriver sammenhengen enda sterkere, og mener at det er en «*utvetydig positiv sammenheng* mellom de pressepolitiske virkemidlene og den sterke stillingen mediene har i Norge, sammenlignet med de fleste andre land» (MBL 2011, s. 1, min utheving). LLA er den aktøren som beskriver pressestøtten i mest rosende ordelag. På grunn av pressestøtten har det vært en positiv og målbar utvikling i kvalitet, det samlede opplaget

har økt, og flere enn tidligere leser en god lokalavis, ifølge LLA (2011).

Produksjonstilskuddet har gitt både mangfold, nyskaping og kvalitetsheving ifølge LLA, og de mener at de pressepolitiske har blitt overoppfylt. LLA kommenterer også den potensielle innvendingen mot pressestøtten som går ut på at den stort sett har vært uforandret siden 1969, samtidig som det har vært store endringer i bransjen. De skriver at skreddersydde rammevilkår for de ulike kanalene, som papiraviser, fjernsyn og radio har fungert godt, og «at en ordning er 40 år gammel, er i seg selv ikkje noko argument for å endre ho» (LLA, 2011, s. 3). I Toulmins utvidede argumentasjonsmodell er dette et eksempel på en form for *gjendrivelse* der man kommer en potensiell innvending i møte for å styrke argumentet (Bratberg, 2014).

LLA argumenterer også mot utvalgets konklusjon om at produksjonstilskuddet til nå bare i liten grad har fremmet lokal konkurranse. At pressestøtten ikke har oppfylt alle målsettinger kan svekke ordningens legitimitet og dermed svekke hjemmelen i argumentet. For å slå tilbake mot dette, skriver LLA at utvalgets påstand ikke stemmer fordi utvalget kun har vurdert utgiversteder, men det viktige er dekningsområdet. Med dette mener de at det innenfor et område som bare har en stor avis, er det mange små lokalaviser som utgjør et alternativ og en reell journalistisk konkurrent. «Det er difor dei mindre lokalavisene som no tek vare på det viktige prinsippet om mangfald og alternativ som tidlegare var dekt av dei såkalla nummer to-avisene» (LLA, 2011, s. 6).

Unntaket i dette aspektet av argumentasjonen er BA, som i motsetning til de andre aktørene ikke legger fram et bilde av en pressestøtte som har fungert godt og etter hensikten. I stedet vil de vise at de *på tross av* den på mange måter feilslåtte pressepolitikken har klart seg gjennom en krevende tid. BA bruker første del av sitt høringssvar til å gi en historisk framstilling av deres forhold til pressestøtten, som skal vise hvordan uforutsigbare betingelser har gjort situasjonen svært vanskelig for avisen. Mediepolitikken har ikke bare vært en hjelp, men også noe de har vært nødt til å takle, på lik linje med de endrede konkurranseforholdene og teknologiske endringer. De skriver blant annet: «Vi mener vår tidlige satsing og sterke stilling på nye medieplattformer, på tross av at pressepolitikken demotiverer til slik satsing, viser at Bergensavisen har hatt evne til å gjøre fremtidsrettede og riktige valg, selv om pressepolitikken har motvirket dette» (2011, s. 6). Med tanke på at BA er en av de største enkeltmottakerne av produksjonstilskuddet er det interessant at de er såpass kritiske til en ordning de er avhengige av.

A-pressen er heller ikke like udelt positive som enkelte av de andre aktørene. De skriver at vi har en god mediepolitikk, men at tiden er inne for modernisering og oppdatering. Når A-pressen skal kommentere virkningene av støtteordningene, skriver de:

A-pressen har lang erfaring med hvordan støtteordningene virker. Med bakgrunn i vårt eierskap i aviser som konkurrerer med støttemottakende medier, og i aviser som mottar støtte på ulikt nivå. A-pressen er enig i utvalget i at det er ønskelig med mer systematisk kunnskap om hvordan de ulike støtteordningene virker (2011, s. 7).

A-pressen er altså ikke sikre på at pressestøtten er lagt opp på best mulig måte. Denne mellomposisjonen, der de ikke kritiserer pressestøtten, men ikke roser den heller, kan henge sammen med den retoriske situasjonen som de selv framhever. A-pressen eier både aviser som får, og som ikke får, produksjonstilskudd. Dermed er det nødvendig for A-pressen ivareta flere hensyn i sitt høringssvar, noe som kan gjøre utslag i måten de argumenterer i høringsuttalelsene. Dette er imidlertid ikke bare en utfordring for A-pressen, MBL representerer også aviser med til dels svært ulike behov og posisjoner i avismarkedet.

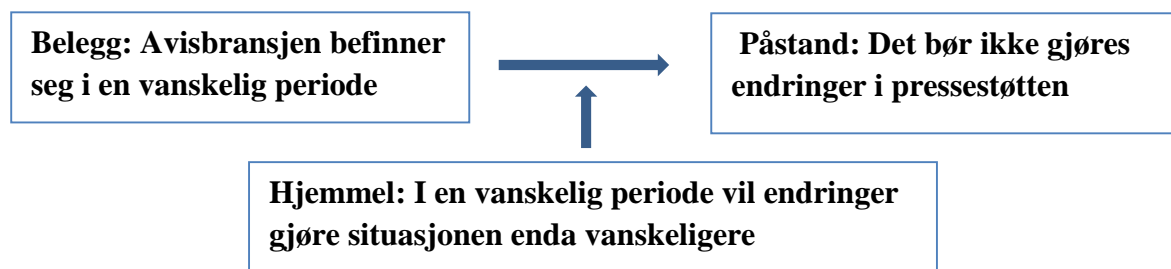
Analysen har altså vist at aktørene, bortsett fra BA og til dels A-pressen, argumenterer for at en av grunnene til at støtten må videreføres er at den har fungert så godt hittil. Men aktørene ønsker også at det skal gjøres justeringer i ordningen, noe som kan føre til en konflikt mellom ris og ros av virkemidlene. Schibsted oppsummerer konflikten mellom å ville endre og samtidig beholde:

For det første er vi opptatt av at norske mediepolitiske virkemidler som har vist seg å fungere etter hensikten (..) blir opprettholdt og ført videre. For det andre mener vi at det mediepolitiske rammeverket her i landet bør bli oppdatert i forhold til de meget omfattende endringene som skjer i dagens mediemarked (Schibsted, 2011).

Selv om dette sitatet fra Schibsteds høringsuttalelse ikke er direkte selvmotsigende, illustrerer det noe av det paradokset som ligger i å argumentere for både å beholde alt som det er, og samtidig kreve endring. Man kan si at det Schibsted og de øvrige aktørene ønsker, er å få i pose og sekk. Dermed kan det være en utfordring å finne en balansegang mellom å rise og rose pressestøtten. Denne utfordringen kan knyttes mot Picards (2013) to taktikker som jeg presenterte i kapittel 2.3.4. Når de to taktikkene, den ene proteksjonistisk og den andre utformet for å skape endring, brukes samtidig, vil det naturlig kunne innebære noen selvmotsigelser og til dels uklare argumenter.

Implisitt i argumentet jeg har diskutert her, legger aktørene også fram at det er uklokt å avvikle en ordning som har virket så godt. En annen måte aktørene argumentere for dette på, er å vise eksplisitt til hvilke negative konsekvenser en endring vil ha.

5.2.2 Negative konsekvenser av omlegging



Samtlige aktører i utvalget befinner seg innenfor det Hall (1993) kaller det første nivået i ideologisk endring: *justering* av virkemidler. På dette nivået beholder man samme type virkemiddel, men man justerer ordningen, for eksempel via satsene eller kriteriene for å motta støtten. I valget mellom de to forslagene til mediestøtteutvalget går alle aktørene inn for hovedlinjene i *flermedialitetsalternativet*, som innebærer fortsatt momsfritak for papiraviser og lavmoms på digitale utgaver. Samtlige av aktørene er svært opptatt av at momsfritaket for papiraviser må opprettholdes og det trekkes også fram av flere aktører som det viktigste for dem. A-pressen skriver at de er *særdeles* opptatt av at momsfritaket for aviser fortsetter, og oppsummerer det som synes å være hovedargumentasjonen til samtlige aktører når det kommer til å beholde momsfritaket for papiraviser:

Norske papiraviser er på vei inn i en periode med store utfordringer. Det papirbaserte opplaget er på retur. Enkelte aviser rammes ekstra hardt. Nedgang i opplaget vil gi færre lesere og i sin tur tvinge fram lavere annonsepriser, og dermed medføre mindre annonseinntekter. Å samtidig innføre moms for aviser, vil svekke økonomien ytterligere. For noen kan dette bli så belastende at de kort og godt må legge ned. (A-pressen 2011)

Argumentet er altså at bransjen er inne i en vanskelig periode, og at endringer i den vanskelige perioden bare vil forsterke problemene. Dermed blir påstanden at det ikke bør gjennomføres store endringer i pressestøtten.

Dagsavisen legger vekt på at konsekvensene kan være store for konkurranseforholdet i bransjen, og at dersom støtteordningene reduseres i den vanskelige fasen man er inne i, er det de sterke aktørene som Schibsted som vil komme best ut, mens små aktører vil falle fra.

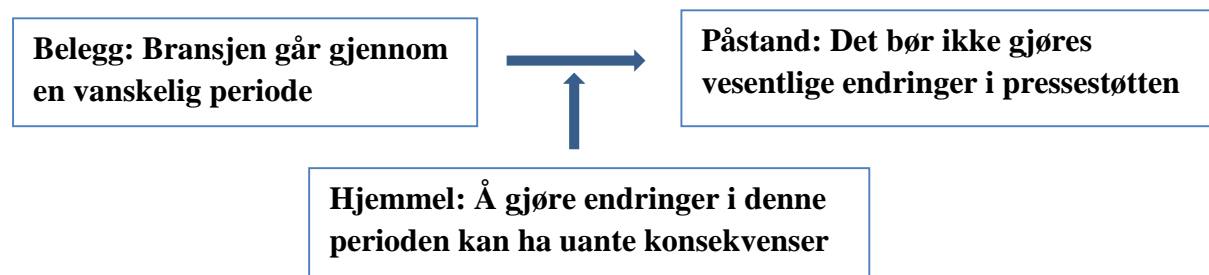
Dagsavisen skriver også at det ikke må gjøres store endringer i innretningen av produksjonstilskuddet til riksdekkende meningsbærende og nr. 2-aviser fordi store endringer raskt vil føre til avisnedleggelse (Dagsavisen, 2011). Dette viser hvordan de etablerte aktørene argumenterer for å beholde godene de selv er mest avhengige av.

A-pressen ser i stor grad utviklingen i bransjen i lys av økonomiske drivkrefter og utfordringer, og vier en stor del av sitt hørings svar til et argument om at moms på papiraviser fører til dyrere aviser for leseren, noe som igjen vil føre til færre solgte aviser. Endringer i avisenes økonomiske situasjon som følge av endringer i pressestøtten virker å være den største trusselen for papiravisene, ifølge A-pressen. Belegget i denne argumentasjonsrekken er en figur som viser at i perioden 2005-2010 har løssalgsprisen for lokalavisene økt, samtidig som opplaget har gått ned. Figuren viser kun disse to variablene og A-pressen legger fram tallene som et bevis på at økt pris fører til færre solgte aviser. Som nevnt innebærer Toulmins argumentasjonsmodell at belegget i en argumentasjon skal være «faktabasert», det vil si noe alle kan være enige om. Her mener jeg at belegget for A-pressens argumentasjon vakler. Belegget kan kritiseres for å være økonomisk deterministisk fordi det ikke tar hensyn til andre variabler og andre drivkrefter i utviklingen i perioden som legges fram.

Perioden fra 2005-2010 var, som beskrevet i forrige kapittel, en periode med store endringer, og perioden der nettavisene for alvor kom på banen som en reell konkurrent til papiravisene. Forklaringen på at løssalget har gått ned i denne perioden kan altså ligge i andre faktorer som ikke har med økningen i løssalgspris å gjøre, selv om dette naturligvis også kan spille inn. Figuren som A-pressen legger fram kan brukes som utgangspunkt for en hypotese om en sammenheng, men legges altså fram som fakta som underbygger den videre argumentasjonen: «En økning i prisen for avisene som følge av 8 eller 25 prosent moms, vil føre til at de aller fleste avisene vil måtte øke avisprisen for å dekke inn den økte avgiftskostnaden, *selv om vi selvsagt vet at dette vil føre til færre solgte aviser*» (A-pressen 2011, min utheving). Men som jeg skrev i forrige kapittel, viste tall fra Medietilsynet at selv om papiroplaget falt fra 2011 til 2012, økte opplagsinntektene. Det betyr altså at leserne har vært villige til å betale mer for avisa (Medietilsynet, 2014). Ottosen et al. (2012) mener at en åpenbar forklaring på opplagsnedgang for papiravisene er tilgangen på nettaviser, og at folk heller leser nyheter gratis på nett enn å betale for en papiravis, mens Høst (2010 i Ottosen et al., 2012) mener at en supplerende forklaring kan være at aviser har blitt stadig dyrere, også sammenliknet med den generelle prisøkningen. A-pressen finner altså delvis støtte for sitt argument. Men selv

om det kan være negativt for en aviseier at opplaget synker, er det altså ikke nødvendigvis slik at avisene havner i en verre økonomisk situasjon selv om prisene må settes noe opp. Tabell 4.2 viste også at avislesingen holder seg relativt stabil, selv om papiravisene mister lesere til nettavisene, dermed trenger ikke dette være en negativ utvikling dersom målet er å sikre at nordmenn forblir et av de mest avislesende folkene i verden.

5.2.3 Uante (implisitt negative) konsekvenser av omlegging



Denne argumentasjonsrekken ligner den forrige, men her vil jeg vise hvordan aktørene ikke bare viser til negative konsekvenser, men spiller på usikkerhet og risiko i argumentasjonen. Nielsen (2014) mener som nevnt at en av grunnene til at det er gjort så få endringer i pressestøttesystemet, er at det er så stor usikkerhet rundt konsekvensene av en omlegging av ordningen. Denne usikkerheten bruker aktørene i argumentasjonen. Analysen viser at aktørene som i størst grad er avhengige av produksjonstilskuddet, LLA, Dagsavisen og BA er aktørene som i størst grad underbygger sin argumentasjon med usikkerhet rundt konsekvensene av å legge om pressestøtten. Dagsavisen illustrere denne typen argumentasjon når de blant annet skriver:

Dagsavisen vil påpeke at det er knyttet stor risiko til å gjøre omfattende endringer i rammevilkårene i en tid da bransjen opplever store strukturelle endringer. Utviklingen i mediemarkedet har gått svært raskt. De siste årene har endringene gått sammen med dårlige konjunkturer. Dette har ført til at det allerede er gjennomført store omstillinger i bransjen, omstillingsbehovene fremover er fortsatt meget store på grunn av strukturelle endringer. I denne situasjonen vil det oppstå en svært alvorlig situasjon for mange mediebedrifter dersom det skjer en vesentlig omlegging, eller svekkelse, av dagens rammevilkår. (Dagsavisen, 2011, s. 2).

Usikkerhetsmomentet og risikoaspektet er altså en fremtredende del av Dagsavisens argumentasjon. Dette sitatet er et godt eksempel på hvordan det endrede medielandskapet brukes i aktørenes argumentasjon: Man slår fast at det har skjedd store endringer, som er et belegg de fleste kan enes om. Dette knyttes til en påstand om at man ikke må gjøre store

endringer. Hjemmelen for påstanden er at det er knyttet stor *risiko* til å gjøre endringer. Dette utdraget fra Dagsavisens høringsuttalelse er også et godt eksempel på hvordan argumentasjonen til aktørene kan virke konserverende for det eksisterende støttesystemet, fordi de bruker risikoperspektivet til å argumentere for at man ikke bør gjøre endringer.

I BA sitt høringssvar er de ukjente konsekvensene blant annet knyttet til hvordan innføring av moms vil påvirke konkurranseforholdet mellom nr 1- og nr 2-avisene. Fordi større aviser har større handlingsfrihet til å bestemme sin egen løssalgspris er det trolig nr. 2-avisene momsen vil ha størst negative utslag for, ifølge BA (2011). BA peker også på tre aspekter som har endret mediebransjen: at borgerne selv kan finne fram til innhold de interesserer seg for, at nyhetsskilder og annonsører kan drive egen publisering og at mediene kan utvikle nye produkter som for eksempel å tilby publikum stykkprisbetalte innholdselementer. Men i stedet for å bruke disse beskrivelsene som underbyggende for en påstand om mer pressestøtte eller uendret pressestøtte, skriver BA videre om vanskelighetene med å definere hvilket medieinnhold som omfattes av Grunnlovens §100,6, og hvor viktig det er å lage klare avgrensninger. Dette kan tolkes som at BA frykter at den teknologiske utviklingen skal vanne ut begrepet avis, og at det dermed vil bli for vanskelig å opprettholde sektorspesifikk støtte. De bruker dermed de teknologiske utfordringene for å forsvare særbehandling av avismediet.

Aktørene bruker altså både spesifikke negative konsekvenser og risikoen for uante konsekvenser i argumentasjonen. Men ikke alle aktører argumenterer på samme måte, og to aktører skiller seg ut i denne sammenhengen fordi det er såpass stor forskjell i måten de bruker endringene i avisbransjen: bransjeorganisasjonene MBL og LLA.

5.3 MBL og LLA - ulike strategier

LLA og MBL benytter begge det jeg vil kalle en bekymringsretorikk, der de viser til negative og uante konsekvenser, slik jeg har vist tidligere i kapitlet. Men den mest dramatiske beskrivelsen av situasjonen i bransjen er det MBL som står for. Under overskriften «Fremtidens utfordringer er store» skriver MBL blant annet:

Den tradisjonelle forretningsmodellen, hvor mediehusene tilbød enten et abonnement på papiravisen eller et pdf-abonnement, blir kraftig utfordret av ny teknologi og nye medievaner. Mva-reglene fanger ikke opp de fundamentale teknologiske og markedsmessige endringene som er skjedd i løpet av få år. Reglene er derfor utilsiktet blitt en vesentlig hindring for utviklingen av det de er innrettet på å fremme – avislesing (MBL, 2014, s. 5).

Her beskriver MBL det Nielsen (2014) kaller en *policy drift* – «a process by which the operations and effectiveness of policies change not because of deliberate reform, but because of changing conditions on the ground» (Nielsen, 2014, s. 121). MBL skriver også at perioden er en svært omfattende transformasjonsprosess og at dersom avisene ikke takler overgangen til nye forretningsmodeller vil det få katastrofale konsekvenser (MBL, 2014). Disse eksemplene på MBLs retorikk i høringsuttalelsene tyder på at MBL vil overbevise departementet om at perioden er dramatisk, og at de ønsker å vekke bekymring. Dette kan kalles en form for bekymringsretorikk, i betydningen at man forsøker å skape et bilde av en krisesituasjon. Som Syvertsen (2008) skriver, vet vi av erfaring at en bekymringsretorikk kan utløse både forskningsmidler og politiske beskyttelsestiltak. Å skape et bilde av en dramatisk og risikofylt situasjon er dermed en strategi MBL kan benytte for å legitimere fortsatt støtte til avisbransjen. Påstanden dette leder til er likevel ikke konserverende: «Mediebransjen er inne i en svært omfattende transformasjonsprosess – dette krever en djerv og fremtidsrettet mediepolitikk» skriver MBL i sin høringsuttalelse (2011, s. 4).

Aktøren som tydeligst maler et bilde av en kommende trussel, er LLA. De representerer dermed det jeg har kalt et «risikoperspektiv» på endringene. Deres beskrivelse av situasjonen kan oppsummeres i tre ord: vi vet ingenting. LLA mener at man ikke aner konsekvensene av utviklingen ennå, man vet bare at konsekvensene vil bli store. Flere ganger i sin høringsuttalelse gjentar LLA at vi vet svært lite, at det er mangel på forskning, at det er for tidlig å si noe, og at «vi er midt oppe i store endringar mellom anna av forbrukarvanar vi berre kan ane konsekvensene av» (LLA, 2011, s. 2). LLA bruker altså også det man kan kalle en bekymringsretorikk, men de bruker den på en svært annerledes måte enn MBL. De bruker knytter belegget til en hjemmel om at det er uklokt, eller direkte farlig, å endre pressestøtten:

Nokre gonger kan det vere vel og bra og freiste å liggje i framkant av utviklinga. Men alle er samde at vi er midt oppe i store endringar mellom anna av forbrukarvanar vi berre kan ane konsekvensane av. Det er difor dristig å endre reglane midt i ein slik periode. Det kan gje heilt uoversiktlege konsekvensar, og føre utviklinga i ein retning som ikkje er tenleg (LLA 2011, s. 2).

Deres påstand er dermed at de eksisterende rammebetingelsene for papiravisene ikke bør endres, verken når det gjelder moms eller produksjonstilskudd, fordi man må sikre en grad av forutsigbarhet for en uforutsigbar fremtid. Dette står altså i sterk kontrast til det som er MBLs påstand: at det «haster med å tilpasse gårdsdagens medie- og kulturpolitikk til dagens digitale

virkelighet» (2011, s. 4). Satt inn i Toulmins forenklede modell, kan man tydelig se forskjellen i hvordan de to bransjeorganisasjonene argumenterer:

	<i>MBL</i>	<i>LLA</i>
<i>Belegg</i>	Avisbransjen er inne i en periode med omfattende endringer	Avisbransjen er inne i en periode med omfattende endringer
<i>Hjemmel</i>	Endringene krever en djerv og fremtidsrettet mediepolitikk	Det er dristig å gjøre endringer i en slik periode
<i>Påstand</i>	Det haster å endre pressestøtten	Det må ikke gjøres store endringer i pressestøtten

Grunnen til at jeg kaller disse to måtene å argumentere på for forskjellige strategier, heller enn forskjellige argumenter, er at selv om det kan se ut som at LLA og MBL mener vidt forskjellige ting, er det ikke tilfellet. Begge aktører er enige med hovedlinjene i flermedialitetsalternativet. Det finns noen forskjeller, som at LLA ikke vil at digitale aviser skal komme inn i produksjonstilskuddsordningen på lik linje med papiravisene, og at de ikke går med på 8 prosent lavmoms på digitale utgaver. Men LLA vil også ha en støtteordning for digitale utgivelser, og MBL skriver at de helst skulle hatt nullmoms også digitalt. Dermed kan man ikke si at konklusjonene til de to aktørene skiller seg vesentlig fra hverandre, men at de bruker ulike retoriske strategier for å nå samme mål.

5.4 Oppsummering

I denne delen av analysen har jeg analysert *hvordan beskrivelser av det endrede medielandskapet brukes i argumentasjonen*. Gjennom eksempler på ulike argumenter som de fleste aktørene bruker i sine høringsuttalelser har jeg vist hvordan argumentasjonen og løsningsforslagene til aktørene kan virke konserverende for det eksisterende støttesystemet. Argumentasjonen baserer seg hovedsakelig på tre argumenter: For det første: at pressestøtten har virket, og dermed bør videreføres. For det andre: at endringer i pressestøtten vil ha negative konsekvenser. For det tredje: at endringer i pressestøtten vil ha uante (og implisitt negative) konsekvenser.

Siden fordelingen av produksjonsstøtte bygget på godkjent papiroplag under høringen, opplevde avisene som fikk produksjonstilskudd at de tapte dobbelt når lesere flyttet seg fra papirutgaven til nett fordi både opplagsinntekter og produksjonsstøtten falt bort (Krumsvik, 2011). Alle aktørene går inn for at digitale utgivelser også skal motta støtte, selv om det er

noen forskjeller i de konkrete løsningsforslagene. Selv om argumentasjonen på mange måter er konserverende for det eksisterende *støttesystemet*, i og med at aktørene kun ønsker en justering av virkemidlene, kan det diskuteres om argumentasjonen er konserverende for det eksisterende *mediesystemet*. Som dette kapittelet også har vist, beskriver aktørene som en overgangsfase. En overgang peker mot en ny situasjon, og det kan dermed tolkes som at aktørene ikke bare ønsker å beholde det eksisterende avismønsteret: Utviklingen bør bremses slik at ikke for mange faller av, men utviklingen kan ikke, og bør ikke stoppes. Dette funnet henger også sammen med hva aktørene mener statens rolle skal være for å håndtere det endrede medielandskapet, som jeg vil komme tilbake til i kapittel 7.

Aktørene bygger argumentene sin på samme belegg: store strukturelle, økonomiske og teknologiske endringer i bransjen. Men det er forskjeller i hjemmelen som brukes. Forskjellen er spesielt tydelig mellom bransjeorganisasjonene LLA og MBL. På den ene siden brukes de store endringene i bransjen som hjemmel for en påstand om at det kreves store endringer i pressestøtten (MBL). På den andre siden brukes endringene i bransjen som hjemmel for det motsatte – med så store endringer i bransjen, må støtten holdes lik for å ikke skape enda større endringer og utforutsette negative konsekvenser (LLA og til dels Dagsavisen og BA). Men selv om analysen har vist at bransjeorganisasjonene i utvalget bruker ulike strategier, ender de opp med relativt like løsningsforslag.

Aktørene bruker også virkelighetsbeskrivelsene for å argumentere for løsninger som i størst grad vil komme deres virksomhet til gode. Dette kan altså illustrere det Nielsen (2014) mener er en av årsakene til at pressestøtten ikke endres: etablerte aktører bruker sin sterke posisjon for å beskytte sine goder. Alle aktørene bruker til en viss grad en risikoretorikk, som henger sammen med en av Nielsens (2014) andre begrunnelse: uante konsekvenser av endringer i pressestøtten. De uante konsekvensene kan dermed bidra til at framtida ikke kommer så brått på som den kunne ha gjort (Krumsvik, 2011). Unntaket er Schibsted, som i liten grad peker på negative konsekvenser og i liten grad spiller på risiko. Dette kan henge sammen med Schibsteds relativt sterke stilling digitalt. I stedet har Schibsted en mer prinsipiell tilnærming for å forsvare mva. fritaket, som er det de ser på som det viktigste virkemiddelet innenfor pressestøtten. Denne prinsipielle tilnærmingen, og hvordan aktørene bruker de etablerte mediepolitiske målsettingene om ytringsfrihet, mangfold og kvalitet i argumentene, vil jeg komme tilbake til i neste kapittel.

6 Mediepolitiske målsettinger

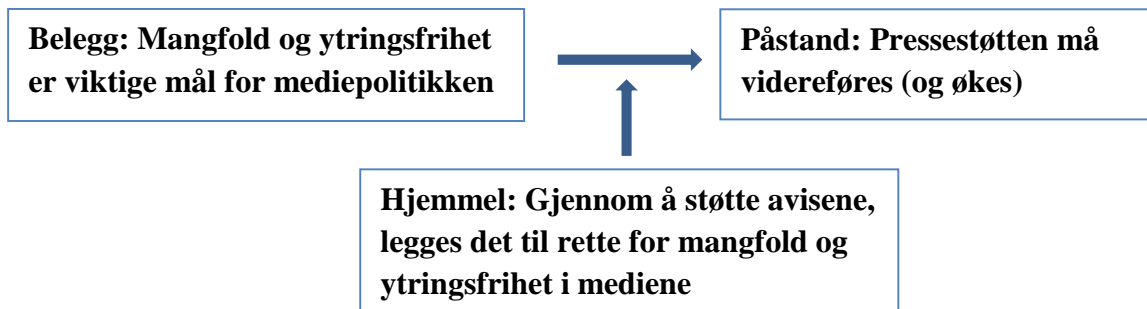
Tendensene til konvergens, endret mediebruk og kommersialisering har utfordret den prinsipielle begrunnelsen for å særbehandle avisene (Syvertsen, 2004). De mediepolitiske målsettingene, særlig om at pressestøtten er nødvendig for å styrke ytringsfrihet og mangfold i mediene, er under press. I dette kapittelet vil jeg derfor besvare delproblemstillingen:

Hvordan bruker aktørene mediepolitiske målsettinger i sin argumentasjon? For å svare på dette analyserer jeg først hvordan ytringsfrihet og mangfold brukes i aktørenes argumentasjon, og hvilke påstander målsettingene brukes for å underbygge. Deretter viser jeg hvordan aktørene bruker målsettingen om kvalitet, og diskuterer om kvalitet i større grad brukes for å støtte påstander om at papiravisene må støttes spesielt. Til slutt legger jeg fram resultatene fra analysen knyttet til hvordan aktørene bruker en prinsipiell argumentasjon om at staten ikke skal skattlegge det frie ord.

Som jeg forklarte i kapittel 3 er belegget noe de fleste kan enes om, mens hjemmelen er mer kontroversiell i Toulmins argumentasjonsmodell. At ytringsfrihet, mangfold og kvalitet er viktige mål for mediepolitikken er det stor politisk enighet om, noe som gir et stødig belegg for å bygge en argumentasjon på disse målsettingene. Men for å få underbygge en påstand om at pressen fortjener støtte, må man knytte det sammen med en hjemmel. I analysen har jeg funnet at denne hjemmelen i stor grad dreier seg om å vise hvor viktig pressen er for blant annet demokratiet og ytringsfriheten, og at pressestøtten er nødvendig for at de pressepolitiske målene skal oppfylles.

6.1 Pressestøtten sikrer ytringsfrihet og mangfold

Som jeg viste i kapittel 2, er det forskjeller i hva forskere ser på som de viktigste pressepolitiske målene, og det er også forskjeller blant aktørene i utvalget når det kommer til hva de trekker fram som de viktigste målsettingene. Selv om argumentene om at pressestøtten sikrer mangfold og ytringsfrihet også brukes for å støtte momsfritaket, er det særlig når aktørene argumenterer for produksjonstilskuddet at de trekker fram målsettingene om mangfold og ytringsfrihet. Dette er naturlig ettersom disse målene har vært de mest sentrale for å begrunne den statlige intervensjonen i mediemarkedet som produksjonstilskuddet representerer (Ottosen et al., 2012; Krumsvik, 2011; Syvertsen, 2004).



I det følgende vil jeg analysere hvordan aktørene bruker en variant av argumentasjonen over, for å legitimere videreføring av pressestøtten, gjennom et belegg bygget på de etablerte pressepolitiske målsettingene om mangfold og ytringsfrihet. I Toulmins (2003) argumentasjonsmodell er hjemmelen det man i hovedsak må søke tilslutning til for at argumentet skal fungere, dermed handler denne delen i hovedsak om hvordan aktørene går fram for å vise at pressestøtten er nødvendig for å sikre mangfold og ytringsfrihet. Argumentet henger også sammen med å vise hvor viktig pressen er i samfunnet, og at man dermed når målene gjennom å støtte pressen.

Aktørene styrker altså hjemmelen i argumentet gjennom å vise til pressens viktige samfunnsrolle. For eksempel skriver A-pressen at «Gode kunnskaper om samtiden, god journalistikk og gode muligheter for diskusjon, bidrar til at vi tar gode beslutninger, både individuelt og kollektivt» (A-pressen, 2011). Legitimeringen av pressestøtten er altså knyttet til pressens rolle for å gi borgerne informasjon, som gjør at både borgerne og samfunnet som helhet tar bedre beslutninger. Schibsted har en lignende beskrivelse, og skriver at «Pressefrihet og godt fungerende medier er en grunnleggende forutsetning for ytringsfriheten, rettsikkerheten og det levende demokratiet» (Schibsted, 2011). A-pressen fremhever avisenes betydning for samfunnets prosesser, og skriver at denne er minst like stor som før. A-pressen er altså ikke enig i at digitalisering og konvergens undergraver legitimiteten til sektorspesifikk regulering (Syvertsen, 2004). MBL skriver at de sterke region- og lokalavisene bidrar til å bygge sterke lokalsamfunn, og at «Den frie pressen er et av det moderne norske samfunnets viktigste fundament, gjennom folks tilgang til fri og åpen meningsbryting og den muligheten det gir til refleksjon og lærdom, engasjement og deltakelse» (MBL, 2011, s. 6). Aktørene er altså opptatt av å fremheve avisene som en viktig byggestein i demokratiet, gjennom deres rolle som informasjonskanal som bidrar til at borgerne kan ta opplyste valg.

Alle aktørene er enige i de politiske målsettingene som mediestøtteutvalget bygger på: ytringsfrihet, mangfold og kvalitet. Dagsavisen skriver at «Den teknologiske utviklingen forsterker behovet for en tydelig mediepolitikk. Etablerte politiske målsettinger bør fortsatt være de førende målsettingene for den fremtidige mediestøtten» (2011, s. 2). Aktørene ønsker altså ikke en endring på nivå med det Hall (1993) kaller et paradigmeskifte, der man ikke bare endrer virkemidlene, men også det ideologiske fundamentet politikken bygger på.

Da mediestøtteutvalget vurderte virkningene av støtteordningene, fant de at samlet sett har de hatt positive virkninger med tanke på målsettinger om ytringsfrihet, mangfold og kvalitet. Men utvalget skriver at produksjonstilskuddet i liten grad har fremmet lokal konkurranse. I et argument om at pressestøtten har fungert, blir dette et retorisk problem som må løses. Flere av aktørene tar opp problemet med at produksjonstilskuddet ikke har klart å redde nr. 2-avisene. MBL skriver at «Produksjonstilskuddet har vært sterkt medvirkende til at avisene i dag er til stede over hele landet, i form av små og mellomstore lokalaviser. Tilskuddet har også gjort det mulig å opprettholde de såkalte riksspredte meningsbærende avisene. Til en viss grad har det også gjort det mulig for nr. 2-aviser å overleve» (2011, s. 6). Produksjonstilskuddet har altså vært viktig for mangfoldet, selv om det bare til en viss grad har hjulpet nr. 2-avisene. Løsningen for flere av aktørene er at produksjonstilskuddet må økes. For eksempel skriver BA:

Det er nå behov for årlig økning av produksjonstilskuddet (...) dersom utviklingsmulighetene for nr.2-avisene i de største byene skal påvirkes slik at det fører til en annen utvikling enn den vi har sett de siste 20 årene, der stadig flere byer nå bare har en dagsavis, med de følgene det har for svekket, ensrettet lokal nyhetsdekning og redusert valgfrihet for nyhetsbildene (2011, s. 1)

For BA er altså produksjonstilskuddet sentralt for å sikre lokalt mangfold. For Dagsavisen er det helt sentralt at støtten til riksspredte meningsbærende aviser opprettholdes og økes på grunn av deres vanskelige stilling i annonsemarkedet, og viktige rolle som en «reflektert, motstrøms vinkling på aktuelle, rikspolitiske nyhetssaker» (Dagsavisen, 2011). Dagsavisen og BA fremhever dermed sin egen rolle, Dagsavisen som en motstrøm som sikrer ideologisk mangfold, og BA som en viktig avis for å sikre geografisk mangfold.

Problemet ifølge flere av aktørene er altså ikke at produksjonstilskuddet er innrettet på feil måte, men at det ikke har vært stort nok. Dette trekkes også fram av MBL og A-pressen. «Produksjonstilskuddet har hatt en langt svakere økonomisk utvikling enn det mest omfattende mediepolitiske virkemidlet: NRK-lisensen» skriver MBL (2011, s. 6). Ifølge A-

pressen er det nødvendig dersom målet om ideologiske mangfold skal opprettholdes, at det nå må «følges opp av en mediepolitisk bruk av virkemidler som hindrer at det nedlegges flere nr. 2-aviser» (A-pressen, 2011, s. 5). Størrelsen på produksjonstilskuddet har også vært fremhevet som et problem av medieforskere. Picard (2007) er for eksempel kritisk til pressestøttesystemet fordi støttenivået har vært for lavt til å effektivt veie opp for tapet av annonseinntekter. Han mener at det viser at den nordiske modellen for pressestøtte er mer basert på retorikk og gode intensjoner, enn en reell vilje til å sette i verk et støttesystem som når målsettingene.

Schibsted, som er aktøren i utvalget som i minst grad er avhengig av produksjonstilskuddet, er også den eneste av aktørene som ikke tar til orde for å øke det. Men også Schibsted er enig i at produksjonstilskuddet bør videreføres, og gjøres plattformnøytralt. Begrunnelsen er at «pressestøtten har ikke kunnet hindre avisdød i Norge, men den har absolutt bidratt til å opprettholde og løfte fram flere stemmer i den offentlige debatt enn hva som ellers etter alt og dømme hadde vært tilfelle» (2011, s. 2). Schibsted bygger altså argumentet på mangfold og ytringsfrihet. Når det gjelder momsfritaket er det andre argumenter som trekkes fram, blant annet at momsfritaket bidrar til et økt mediekonsum, og gir ressurser til å satse på kvalitetsjournalistikk (Schibsted, 2011). I tillegg argumenterer Schibsted for at momsfritaket må opprettholdes og utvides på grunn av prinsippet om å ikke skattlegge det frie ord, som jeg vil komme tilbake til senere i dette kapittelet.

De mediepolitiske målsettingene brukes ikke bare som begrunnelse for å øke produksjonstilskuddet til papiravisene, men også til dels for å argumentere for støtte til digitale aviser. MBL (2011) skriver at dersom det ikke finnes livskraftige profesjonelle miljøer som lager redaksjonelt innhold for og om norske lokalsamfunn og norsk hverdag, vil brukerne og samfunnet miste viktige kulturelle og politiske dimensjoner. Dette bruker de som begrunnelse for at det også er viktig å støtte norsk nettjournalistikk. De skriver videre at støtte til norsk nettjournalistikk vil styrke og understøtte de mediepolitiske målene om kanalmangfold, informasjon til alle grupper, bidra til saklig og god informasjon til alle som bor i landet, og styrke norsk språk og kulturell identitet. Som nevnt i kapittel 2 er mangfold nært knyttet til pluralisme, og på grunn av deregulering av kringkasting og utviklingen av nye medier, som Internett og gratisaviser, mener Ots (2009) at man kan hevde at den eksterne pluralismen har økt. Bang (2014) skriver også om at publikum har et større reelt kanalvalg enn da støtteordningene ble innført, og mener at man derfor kan stille spørsmålstegn ved om

det er nødvendig å støtte alternative stemmer i trykte medier (Bang, 2014). Aktørene deler ikke dette synet, men er i stor grad enige om at pressestøtten er nødvendig for å legge til rette for et mediemangfold, også i det endrede medielandskapet.

Som jeg nevnte i forrige kapittel er Dagsavisen mest opptatt av sin konkurransesituasjon, noe som kan knyttes mot målsettingen om mangfold i mediene. Dagsavisen mener at staten bør gripe inn for å sikre at ikke store mediekonsernene får monopol på kvalitetsjournalistikk. Dagsavisen knytter altså mangfold til kvalitet – dersom noen få medier får monopol på journalistikken, vil det ha betydning for mengden ressurser som legges ned i kvalitet og bredde – uten mangfold, ingen kvalitet.

6.2 Papiravisene sikrer kvalitetsjournalistikk



I denne analysedelen viser jeg hvordan aktørene bruker en variant av argumentasjonen over. Gjennom å bruke den mediepolitiske målsettingen om kvalitet som belegg, kommer de fram til en påstand om at staten bør støtte papiravisene spesielt. For å bygge denne argumentasjonen bruker aktørene en hjemmel om at det er papiravisene som produserer kvalitetsjournalistikk. Flere av aktørene bruker de foreløpige funnene fra Nyhetsvekeprosjektet som blir lagt fram i mediestøtteutvalgets utredning i denne hjemmelen. Selv om rapporten ikke var ferdig, ble den altså brukt for alt den var verdt av aktørene i utvalget. Blant annet skriver A-pressen at rapporten bekrefter det de allerede vet – at det er avisene som setter dagsorden.

Schibsted fremhever også at det er norske dagsaviser som er hovedleverandører av originale nyheter her i landet, og at det er «avisenes forretningsmodeller og inntektsgrunnlaget de skaper som gir grunnlaget for å opprettholde redaksjoner av tilstrekkelig størrelse til å kunne levere kvaliteten i journalistikken» (2011, s. 3). Dagsavisen skriver at «Avisene er den viktigste leverandøren av dyptpløyende journalistikk: Samfunnet trenger medier som

informerer, overvåker makten og debatterer. Fremdeles er det avisene og deres nettaviser som frembringer 7 av 10 nyhetssaker» (Dagsavisen, 2011). Picard (2013), som i utgangspunktet er kritisk til pressestøtten, skriver også at man ikke kan se bort fra den viktige rollen avisene har i samfunnet: «Research has shown that broadcasters, digital aggregators, bloggers, and social media users heavily rely upon news and information provided by newspapers. The result is that society remains dependent on newspapers for breadth and depth of news and information» (Picard, 2013). Dette bruker altså aktørene til å konstruere en hjemmel som sier at papiravisene lager kvalitetsjournalistikk, dermed må støtten spesielt rettes mot papiravisene.

Selv om flere av aktørene også nevner papiravisenes nettaviser som produsenter av kvalitetsjournalistikk, går negative karakteristikk av nettet og nettavisenes innhold igjen. Flere av aktørene i utvalget fremhever at journalistikk på papir, og journalistikk på nett ikke kan sammenliknes, slik også Bjerke (2013) hevder. Men mens Bjerke mener at papiravisene er noe annet på grunn av «pakken» avisene selger, er det ikke dette aspektet aktørene bygger sin argumentasjon på. Dagsavisen, som i likhet med Bjerke (2013) er motstander av begreper som «plattformnøytral» fremhever i stedet forskjellen i forretningsmodell og den ulike sammensetningen av kostnadsbasen. Selv om Dagsavisen mener at det kan være riktig å støtte netttinnhold, skriver de at det er lite sannsynlig at nettjournalistikken vil klare å bygge opp et miljø for primærleveranse av journalistikk og erstatte de avismiljøene som faller fra som en følge av reduserte rammevilkår. Dagsavisen mener også at nettjournalistikken i dag er preget av «klipp og lim»-publisering (2011).

Kvalitet går også igjen som et av argumentene for at brukerbetaling må være et prinsipp i pressepolitikken. BA skriver at det bare er gjennom kjøp leserne viser at de virkelig setter pris på innholdet, og mediekjøpet innebærer derfor en kvalitetsvurdering fra publikum. «Ubetalt mediebruk kan nok bekrefte interesse for medieinnhold, men representerer ikke den samme kritiske leservurderingen som kjøp» (BA, 2011). Dette kan knyttes mot forskjellen i forretningsmodell for nett og papir. Dersom gratis innhold på nett også fikk støtte, kunne situasjonen bli enda vanskeligere for papiravisene. Hvis det skal åpnes for digital støtte, må i hvert fall nettaktørene ta betalt slik at de konkurrerer noenlunde på lik linje med papiravisen.

I likhet med BA er kvalitet i LLAs øyne brukerdefinert, og de skriver at «Lesargranskingar vi har gjennomført, viser at lokalavisene representerer kvalitet, og at lesarane har større tiltru til lokalavisene enn til dei større avisene» (2011, s. 1). LLA skriver at selv om vi vet mye om

tallet på treff og besøk på internett, vet vi lite om i hvor stor grad de digitale mediene kvalitetsmessig kan erstatte papiravisene. Selv om de ikke skriver det eksplisitt, er det tydelig at LLAs konklusjon er at nettet ikke kan det. Argumentasjonen til LLA som ble beskrevet i forrige kapittel som handler om at vi er i en periode der man ikke vet noe, leder også hen mot at det er viktig å ta vare på de få tingene vi faktisk vet i denne usikre perioden. Ifølge LLA er altså en av de få tingene vi vet, at «lokalavisene representerer kvalitet» (LLA, 2011, s.1).

Men noen aktører bruker også argumentet om kvalitet for å underbygge støtte også til digitalt innhold. MBL skriver at norske medier er garantister for troverdig og sannferdig innhold på nettet, og at en overgang til nye medieplattformer må støttes for å «motvirke flommen av informasjon som ikke er kvalitetssikret med tanke på sannhet, etisk standard etc.» (MBL, 2011, s. 15). Kvalitet fungerer i denne argumentasjonen også som bakgrunn for å støtte den norske avisbransjens digitale omstilling. Som jeg viste i forrige kapittel, ser aktørene på perioden de er inne i som en omstillingsfase. Man kan tolke dette som at aktørene mener at man er på vei mot en ny måte å formidle journalistikk på, og at fremtidens avis er digital. Men som jeg har vist i kapittel 4 (se figur 4.8), er det fortsatt i størst grad papiravisene som skaper inntekter for avisene. Dermed er det naturlig at aktørene bruker kvalitetsargumenter for å underbygge at støtten fortsatt skal innrettes mot papiravisene.

A-pressen mener at man må være forsiktig med å ha for stor tiltro til at utviklingen av digitale medier kan overta funksjonen som de tradisjonelle massemediene har hatt i samfunnet. De skriver blant annet at det er en misforståelse å tro at ny medieteknologi fjerner behovet for profesjonelle redaksjoner og allmenne medier som felles arena for politisk diskusjon. Facebook, Twitter, Youtube, Yahoo og Google kan ikke overta den rollen avisene har i nyhetsarbeid og samfunnsdebatt, ifølge A-pressen. A-pressen argumentere altså ut fra det som kalles pressens «samfunnsoppdrag», som dreier seg om å fylle en demokratisk funksjon som debattarena, informasjonsformidler og maktovervåker (Olsen, 2013). Videre skriver A-pressen at «Journalistikk, mange redaksjoners dialog med mange nyhetskilder, innhenting av nyheter, bakgrunnskunnskap, fakta, kommentarer og redigering krever redaksjonell kompetanse, veldig ofte lokal kunnskap, integritet og distribusjon til felles mediearenaer med mange lesere» (2011, s. 6). Dette henger sammen med argumentet om at det er papiravisene, eller i det minste *norske* avisredaksjoner, som er garantist for kvalitetsjournalistikk. At norske medier skal støttes spesielt, henger også sammen med den økende konkurransen fra internasjonale medier på nettet.

LLA og MBL trekker også fram en målsetting som ikke er inkludert som hovedmålsetting av mediestøtteutvalget: å styrke norsk språk og kultur. Både Østbye (1995) og Syvertsen (2004) trekker fram dette målet som sentralt i mediepolitikken. Syvertsen (2004) skriver at man kan kalle dette målet for en form for «kulturell forsvarspolitik» mot utenlandsk innflytelse. MBL knytter også dette målet mot kvalitet, når de skriver at det må oppmuntres til konsum av norskspråklig kvalitetsinnhold, og at norske medier ivaretar det norske språket og lokal identitet: «Tilstedeværelse av kvalitetsjournalistikk og medieskapt innhold på nettet er avgjørende for at vi kan konstituere oss som et samfunn, med eget språk og egen kultur» (MBL, 2011, s. 14). LLA er mer opptatt av å verne nynorsk, og kritiserer utvalget for å ikke nevne språkform i utredningen. De mener at det må være statens oppgave å passe på at det finnes nynorske alternativ, og at uten lokalavisene hadde det samlede nynorskstilbudet vært magert.

6.3 Prinsippet om å ikke skattlegge det frie ord

En av grunnene til at pressen har fått en særstilling og egne støtteordninger er pressens betydning for ytringsfrihet og demokratiet. Ifølge Krumsvik (2011) har argumentene for momsfritak til dels vært at det ikke er snakk om støtte, men om et prinsipp om å ikke skattlegge det frie ord. Flere av aktørene argumenterer ut fra et slikt prinsipp. I denne delen vil jeg derfor analysere hvordan en slik prinsipiell argumentasjon brukes av aktørene. At staten ikke skal skattlegge det frie ord, henger sammen med avisenes rolle som bærer av et mangfold av ytringer, og dermed både målsettingen om mangfold, og om ytringsfrihet.

Den prinsipielle argumentasjonen om at staten ikke skal skattlegge det frie ord, kommer naturlig nok best til uttrykk i diskusjonen rundt momsspørsmålet, og spesielt knyttet til omfordelingsalternativets forslag om å innføre 8 prosent moms på både papiraviser og digitalt innhold. Et av funnene knyttet til dette prinsippet i argumentasjonen, er at argumentene for moms til digitalt innhold og for produksjonstilskudd til digitalt innhold ofte er ulike. Når det gjelder moms argumenterer aktørene for at det burde være nullmoms for journalistisk innhold uavhengig av distribusjonsform fordi samfunnsfunksjonen er den samme. Mens når det gjelder produksjonstilskudd til digitalt innhold, viser flere av aktørene til hvor forskjellig nettavisene er fra papiravisene.

Det er spesielt to aktører i utvalget som bruker en prinsipiell argumentasjon når det kommer til innføring av moms på digitale aviser: Schibsted og LLA. Dette er også de eneste to aktørene som ikke går inn for innføring av lavmoms på digitale aviser. Schibsted skriver at:

Etter vårt syn kan det ikke være rimelig at et teknologiskifte som vi nå opplever de facto skal innebære at det innføres en avgift på det frie ord. Vi mener det prinsipielt riktige må være 0-momssats på det frie ord uavhengig av publiseringsplattform (Schibsted, 2011, s. 5).

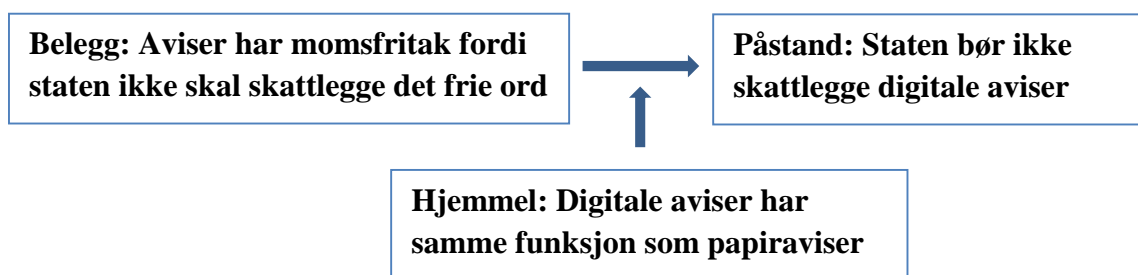
Schibsted er aktøren i utvalget som kanskje har mest å tape på innføring av moms på papiraviser, og mest å vinne på momsfritak på digitale aviser, grunnet sin sterke stilling i begge markeder. MBL skriver at det aller viktigste grunnlaget for den offentlige pressepolitikken hele tiden har vært å støtte opp under dagspressens funksjon i demokratiet, og at det er grunnen til at staten ikke skal avgiftsbelegge nyhetsformidling og samfunnsdebatt. Derfor ber MBL departementet om å opprettholde fritaket for mva. på kjøp av aviser. Dette kan også ses på som en prinsipiell argumentasjon, som de knytter mot at man ikke skal skattlegge en virksomhet som har en så viktig samfunnsrolle og funksjon for demokratiet.

Den andre aktøren som skriver at man prinsipielt ikke bør legge avgift på digitale aviser er LLA:

Vi synes det er ulogisk og uforståelig at utvalet foreslår meirverdiavgift på aviser levert digitalt. Prinsipielt meiner LLA at argumenta for at papiraviser har avgiftsfritak, også må gjelde for digital publisering fordi samfunnsfunksjonen i prinsippet er den same» (LLA, 2011, s. 2).

BA skriver også at momsfritaket for aviser «aldri har vært begrunnet som et næringspolitisk virkemiddel, men tar sikte på at flest mulig skal kjøpe og lese avis, for på den måten å holde seg orientert om nyhetene og den offentlige debatten» (2011, s. 6).

Argumentasjonen til spesielt Schibsted og LLA kan oppsummeres slik:



Innenfor argumentasjonsanalyse er et interessant aspekt ved en slik prinsipiell argumentasjon at det ikke bare er hjemmelen som er «kontroversiell». Hele belegget for argumentasjonen

kan debatteres. Selv om et prinsipp om å ikke skattlegge det frie ord kan være noe de fleste er enige om, er det ikke et like stødig belegg som i de to foregående argumentene, som er bygget på politiske målsettinger som er vedtatt og brukt av Kulturdepartementet og av ulike regjeringer.

Et interessant funn i denne forbindelse er også at når LLA diskuterer noen av problemområdene i utredningen, og om produksjonstilskudd skal gis til digitale utgaver, er det forskjellene mer enn likhetene som fremheves. De skriver blant annet at man ikke kan ta som gitt at alle former for nyhetsformidling fungerer like godt og er av like stor verdi for samfunnet (LLA, 2011).

Det er for tidlig å seie noko sikkert om i kor stor grad ein samfunnsdebatt på nettet kan erstatte den seriøse samfunnsdebatten vi har hatt i avisene og i radio/tv til no. Erfaringane viser vel at det er store problem med lågt saklighetsnivå, betalte innlegg og anonyme skribentar. I beste fall er det etter vår meining så langt bare snakk om eit supplement (LLA, 2011, s. 2).

LLA mener altså at samfunnsdebatten, som jo er et av grunnlagene for «det frie ord», ikke har samme kvalitet digitalt. *I beste fall* kan nettdebatt være et supplement, ifølge LLA. Disse beskrivelsene inngår i argumentasjonen som jeg la fra i forrige kapittel, der LLA argumenterer for at man må være forsiktig med å endre for mye i en usikker periode. Derfor foreslår de en prøveordning, utenfor den etablerte produksjonstilskuddsordningen, for digitale aviser. Dette står altså i kontrast til hvordan de argumenterer for at momsfrirket skal gis til digitale aviser.

BA er delvis enig med LLA, og skriver at det erfaringsmessig tar lang tid å finne frem til en tilstrekkelig presis definisjon av et fordelingskriterium. Men i motsetning til LLA mener de ikke at løsningen er å utforme en separat prøveordning. De mener i stedet at man skal innføre flermedialt opplag som tildelingskriterium nå, og at man deretter skal utforme en tilstrekkelig presis definisjon av nettedekning og fase den inn skrittvis (BA, 2011). Dagsavisen er heller ikke enig i at det nødvendigvis bør være like støtteordninger for digitale aviser og papiraviser. De kritiserer uttrykkene kanaluavhengighet og plattformnøytralitet, fordi «uttrykkene gir inntrykk av at dagens ordning er urettferdig, og at det her er mulig å utforme gode rammebetingelser som er nøytrale» (Dagsavisen, 2011, s. 3). Dagsavisen mener at det er så store forskjeller mellom mediekanalene at det ikke er en naturlig tilnærming å legge nøytrale rammevilkår til grunn.

Dagsavisen, A-pressen, BA og MBL skriver alle at de kan akseptere 8 prosent lavmoms, selv om fritak hadde vært det beste. Schibsted og LLA er altså de to aktørene som velger å ikke gå inn for den pragmatiske løsningen som flermedialitetsalternativet la fram. Disse to aktørene er også de som argumenterer mest prinsipielt rundt momsspørsmålet.

6.4 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg svart på delproblemstillingen: *Hvordan brukes mediepolitiske målsettinger i aktørenes argumentasjon?* Et av hovedfunnene er blant annet at aktørene bruker målene om mangfold og ytringsfrihet særlig for å begrunne at produksjonstilskuddet må videreføres, og økes. Et annet hovedfunn er at kvalitet går igjen som et sentralt argument for å støtte papiravisene spesielt, men at det også brukes for å underbygge at man må støtte norsk innhold på nettet.

I en situasjon med mangfoldige nye tilbud, kan det være vanskeligere å argumentere for nødvendigheten av å regulere noen få medier eller utgivelser i mangfoldets tjeneste (Syvertsen, 2004). Dette kan forklare hvorfor kvalitet går igjen som begrunnelse for videreføring og utvidelse av pressestøtten blant aktørene. I et medielandskap der mediemangfoldet er stadig større, kan det være lurt å dreie begrunnelsen for pressestøtten over på at det er kvalitetsjournalistikken som må støttes. At det er journalistikken, og ikke avisene som skal støttes, er også trukket fram som bakgrunn for begrepet «plattformnøytral støtte» (Bjerke, 2013). Men som mediestøtteutvalget skriver, er kvalitet et vanskelig mål å styre etter ettersom kvalitet er en subjektiv vurdering. Dette er en del av forklaringen på hvorfor brukerbetaling trekkes fram som et viktig prinsipp. En slik mottakerdefinert kvalitet gjør begrepet lettere å styre etter, og beskytter papiravisene mot enda sterkere konkurranse fra gratis innhold på nett. Som jeg viste i kapittel 4, var situasjonen som bransjen forholdt seg til i analyseperioden preget av at det var papiravisene som i stor grad finansierte nettavisene. Det var dermed på papir man skaffet inntekter. At også gratis nettaviser skal få støtte kunne dermed skape en enda vanskeligere situasjon for papiravisene.

Funnene viser også at særlig to av aktørene (LLA og Schibsted) argumenterer ut fra et prinsipp om at staten ikke skal skattlegge det frie ord, når det kommer til å videreføre momsfrirket på papiraviser, og utvide det til også å gjelde digitale utgivelser. I tillegg viser analysen at særlig LLA fokuserer på likhet mellom digitalt og analogt innhold når det

kommer til momsfriftaket, mens det er forskjellene som trekkes fram når de argumenterer rundt produksjonstilskuddet. Dermed viser dette kapittelet også at argumentasjonen til dels er ulik for de to pressepolitiske virkemidlene som er fokus for denne oppgaven.

I tillegg fokuserer noen av aktørene, spesielt LLA og MBL, på en annen målsetting i mediepolitikken – å styrke norsk språk og kultur. Dette kan særlig knyttes til konkurranse fra utenlandske aktører, og til pressens samfunnsoppdrag og kulturelle betydning. Men også innenfor dette målet trekkes kvalitet inn – norsk kvalitetsinnhold skal være en motvekt mot det enorme tilbudet på nett som verken er kvalitetssikret eller må forholde seg til journalistiske idealer. Som Olsen (2013) påpeker, har det vært vanlig å nedvurdere nye mediekkanaler. Analysen har også vist at dette er tilfellet i høringsuttalelsene, der aktørene er skeptiske til at nettet kan fylle samme funksjon som papiravisene. Aktørene har et mer negativt syn på nettavisene, og er enige i det Bjerke skriver: «Hvis man gir opp papiret, gir man opp halve infrastrukturen i nyhetsinstitusjonen uten noen som helst garanti for at «nettet» kan overta funksjonen» (2013, s. 85).

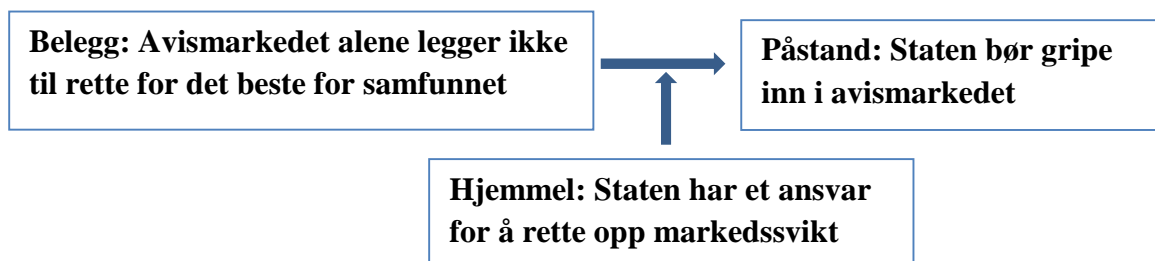
Selv om de teknologiske endringene i perioden har vært vesentlige, viser analysen av hvordan aktørene bruker de mediepolitiske målene i argumentasjonen, at man fortsatt bare er interessert i endring på første nivå, ut fra Halls (1993) inndeling. Alle aktørene stiller seg bak de gjeldende målene for pressepolitikken, og det ideologiske grunnlaget for den har ikke endret seg for aktørene. Det er dermed ikke noe som tyder på at man er på vei mot et paradigmeskifte i mediepolitikken.

7 Statens rolle

I de foregående kapitlene har jeg analysert aktørenes argumenter knyttet til situasjonen i avisbransjen, og målene for mediepolitikken. I det følgende vil jeg analysere hva aktørene mener staten bør gjøre for å håndtere situasjonen, og for at målene skal nås. I dette kapitlet svarer jeg derfor på delproblemstillingen: *Hvilken rolle argumenter aktørene for at staten skal ha?* Statlig subsidiering av pressen har i stor grad vært prinsipielt begrunnet, og det er særlig to prinsipielle argumenter som begrunner en aktiv mediepolitikk i Norge. Det første er knyttet til statens infrastrukturansvar som er nedfelt i Grunnlovens paragraf 100: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale» (2014). Det andre er en samfunnsøkonomisk begrunnelse om markedssvikt, og at statlig styring er nødvendig fordi markedet alene ikke klarer å sørge for et tilbud som er til det beste for samfunnet (Krumsvik, 2011). De to støtteordningene denne oppgaven handler om har til dels vært begrunnet ulikt, ettersom produksjonstilskuddet er en støtte til de økonomisk vanskeligstilte avisene, mens momsfrirket er en støtte til alle aviser, men som avisene med størst opplag tjener mest på.

Analysen viser at argumentet om markedssvikt også står sentralt i aktørenes argumenter. Det andre argumentet aktørene bruker kan knyttes til infrastrukturansvaret, og handler om at staten må «legge til rette» for omstilling i avisbransjen. I dette kapitlet vil jeg diskutere argumentasjonen til aktørene opp mot de teoretiske bidragene og perspektivene knyttet til pressepolitikken digitale dilemmaer, og til tesen om teknologisk determinisme.

7.1 Staten bør rette opp markedssvikt



Som jeg forklarte i kapittel 2 ble pressestøtten opprettet for å hindre avisdød, som følge av markedsmekanismer som gjorde at den største avisen på et utgiversted ble større på bekostning av de mindre avisene (Picard, 2013; Krumsvik, 2011). For å sikre et mangfold av

aviser på et utgiversted ble støtten til mindre aviser innført. Slik fungerte pressestøtten som motvekt mot markedssvikt. Denne markedssvikten er fortsatt sentral i aktørenes argumentasjon. De fleste aktørene mener at staten må gripe inn, og støtte avisbransjen fordi markedet alene ikke skaper en situasjon som er til det beste for samfunnet. Dagsavisen viser eksplisitt til dette, og skriver at mediestøtten «har blitt til fordi mediemarkedet ikke er et perfekt marked» (Dagsavisen, 2011, s. 2). Dagsavisen advarer mot at Schibsted og andre store aktører vil få monopol på nettet dersom støtteordningene reduseres i den viktige overgangsperioden vi er inne i nå fordi de små vil falle fra før de får sjansen til å ta steget over (Dagsavisen, 2011). De mener altså at for å hindre at markedet gir for mye makt til én aktør, må staten gripe inn. En frykt for at markedet og annonseinntektene skal være styrede, kommer til uttrykk flere steder i høringsuttalelsene. Dagsavisen skriver også at:

Uten produksjonstilskudd vil det i stor grad være annonsører som definerer og styrer mediemangfoldet. Aviser det er etterspørsel etter i både leser- og abonnementsmarkedet vil bli nedlagt fordi avisenes nedslagspunkt er for spredt til at annonsørene er villig til å betale for det (Dagsavisen, s. 4).

BA legger fram et lignende syn, når de skriver at leserinntekten orienterer mediene mot sine leseres interesser, men dersom annonseinntekter er det viktigste vil det være brede lesergrupper med høy kjøpekraft som blir det viktigste. Ifølge BA vil altså økonomiske interesser trekke mediene i en retning som ikke er ønskelig. Disse argumentene fra Dagsavisen og BA kan beskrives som økonomisk deterministiske, i og med at de tillegger det kapitalistiske systemet stor betydning som styringsfaktor (Syvertsen, 2004). Men Dagsavisen mener ikke at det ikke kan gjøres noe for å stoppe kapitalkreftene. De mener derimot at det er statens rolle å rette opp denne markedssvikten, gjennom produksjonstilskuddet. En slik statlig intervensjon i avisbransjen er alle aktørene for, i og med at samtlige argumenterer for opprettholdelse, og alle unntatt Schibsted er for en økning av produksjonstilskuddet.

Flere medieforskere (blant annet Hallin & Mancini, 2004; Krumsvik, 2011; Roppen, 2008; Picard, 2008) mener at Norge beveger seg fra den demokratisk korporative modellen, mot den liberalistiske modellen som i større grad er preget av markedsstyring. Men ingen av aktørene i analysen går inn for mindre statlig intervensjon i avismarkedet. Likevel er det noen få av aktørene som uttrykker en skepsis til den statlige styringen. Schibsted skriver for eksempel at:

Å innføre en momssats etter et omfordelingsprinsipp, hvor moms på noen aviser skal omfordeles og være med på å finansiere konkurranter, er en tankegang som etter vårt syn fortsatt bør være fremmed i forhold til de rådende norske holdninger til mediepolitikk. Slik vi

ser det, vil det føre til stor skade i de ledende norske redaksjonene og samtidig kunne gjøre flere avhengig av statlig støtte for å finansiere redaksjonell virksomhet (Schibsted, 2011, s. 4).

Schibsted frykter altså at støtten skal føre til at flere blir avhengige av hjelp fra staten.

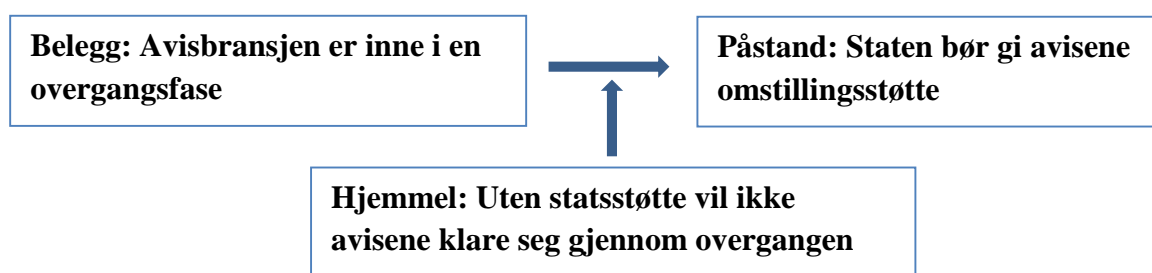
Naturlig nok ønsker ikke Schibsted at staten skal omfordele, ved å ta fra sterke aviser og gi til de svake. Men LLA gir også uttrykk for at de frykter at staten, gjennom endringer i pressestøtten, skal føre utviklingen i gal retning. Mens de andre aktørene i utvalget i større grad ønsker bedre betingelser for å satse digitalt, vil ikke LLA at papir og nett skal likestilles:

Når ein les utgreiinga, får ein inntrykk av at utvalet meiner at ein overgang frå papir til nett er eit mål i seg sjølv, men det må vere kor godt dei ulike kanalane fyller dei samfunnsmessige oppgåvene, som må vere det avgjerande. Vi kan ikkje sjå at det skal vere statens si oppgåve å påskunde utviklinga i ei bestemt retning all den tid utviklinga har så store og uoversiktlege konsekvensar (LLA, 2011, s. 2).

LLA vil altså ikke påskynde den teknologiske utviklingen i bransjen, noe som er naturlig ettersom LLA representerer mange små aviser som ikke har kommet så langt i den digitale satsingen. Som jeg diskuterte i kapittel 5, innebærer argumentasjonen til aktørene ofte at utviklingen må bremses. Dersom politikken ble innrettet slik aktørene vil, kan den altså virke konserverende på det eksisterende mediesystemet. Pressestøtten slik den var utformet i 2009 kunne virke konserverende på eksisterende avismønstre, blant annet fordi den kunne legge barrierer for digital satsing (Krumsvik, 2011). Å ikke gjøre noe kan dermed innebære «policy drift» der endringer utenfor politikken reduserer virkemidlenes effekt (Nielsen, 2014).

Men et annet sentralt argument om statens rolle er knyttet til staten bør *legge til rette for* at bransjen skal utvikle seg. I et slikt perspektiv skal ikke staten styre utviklingen, men gjennom økonomiske støtteordninger hjelpe aktørene å komme seg gjennom en omstillingsprosess.

7.2 Staten bør legge til rette for omstilling



I det følgende vil jeg vise hvordan aktørene bruker en variant av argumentasjonen over. Flere av aktørene framhever at i en omstillingsfase som den avisbransjen befinner seg i, er det viktig at staten legger rammebetingelsene til rette for at avisene kan omstille seg. Dette argumentet henger også sammen med argumentasjonen jeg diskuterte i kapittel 5, om hvordan situasjonen i avisbransjen brukes i argumentene.

A-pressen bruker denne typen argumentasjon, når de skriver at momsfriftaket for papiraviser er med på å «sikre avisselskapene god og trygg økonomi, og gir dermed grunnlag for fornuftig gjennomføring av overgangen til digitale medier som så vidt har kommet i gang» (2011, s. 2). A-pressen skriver også at de ønsker at produksjonstilskuddet for de minste avisene skal økes fordi «disse avisene først nå vil møte de samme utfordringene fra globale nettmedier i annonsemarkedet, som de større avisene har møtt lenge» (2011, s. 9). Schibsted skriver at i en prosess som den avisene er inne i, er det spesielt viktig å ikke rokke ved inntektsgrunnlaget som gjør at avisene kan videreutvikle journalistikken. «Den raske teknologiske utviklingen krever at mediebedriftene får tid til å omstille virksomheten til en ny virkelighet», skriver Dagsavisen. Denne retoriske strategien er interessant, ettersom det ikke er en omstillingsstøtte aktørene ber om, men en langsiktig, forutsigbar økonomisk støtte til pressen. Man kan anta at aktørene ikke ønsker at støtten skal falle bort etter at den digitale omstillingen eventuelt er gjennomført. A-pressen skriver for eksempel at de er enige med mediestøtteutvalgets forslag om at man ikke skal miste støtten dersom man slutter å gi ut papiravis (2011).

I sammenheng med dette argumentet, sier flere aktører at det er viktig at politikken ikke står i veien for utvikling og omstilling. For eksempel skriver MBL at: «Utviklingen av elektronisk innhold og leseteknologier går svært raskt. Dersom de trykte mediene skal kunne tilby leserne elektroniske utgaver må rammebetingelsene ikke legge hinder i veien» (MBL, 2011, s. 4). Dagsavisen skriver:

Den raske teknologiske utviklingen krever at mediebedriftene får tid til å omstille virksomheten til en ny virkelighet. Dersom en slik omstilling skal lykkes, kreves det stabile og forutsigbare rammevilkår som ikke er dårligere enn dagens. Det er viktig at mediepolitikken utformes slik at den ikke er til hinder for en naturlig utvikling og omstilling (2011, s. 2).

Perspektivet om at staten ikke må sette hindringer i veien, kan tolkes som at den teknologiske utviklingen vil brøyte seg fram uansett, man kan ikke stoppe den. Dermed kan perspektivet kritiseres for å være teknologisk deterministisk, i og med at det eneste staten kan gjøre er å

slippe teknologien fram og ikke hindre den norske avisbransjen i å bli med på utviklingen. I et deterministisk teknologisyn ser man teknologien som styrende, og dermed blir myndighetenes rolle blir å legge til rette for samfunnsutviklingen heller enn å styre den (Sundet 2004; Syvertsen, 2004; Williams, 1990).

Bjerke (2013) skriver fordi pressen skal være en motmakt til myndighetene, har departementet alltid vært nøye med å unngå å stille konkrete innholdskrav til journalistikken. «Myndighetene tar ansvar for «infrastrukturen» og *forutsetter* at journalistikken innfrir målene om «nyheter av høy redaksjonell standard» og en «mangfoldig og åpen samfunnsdebatt» (Bjerke, 2013, s. 67). Dette er også slik aktørene i analysen ønsker at det skal fortsette å være: staten skal legge til rette for at pressen skal klare seg gjennom vanskelige tider, men de skal ikke styre mer enn det.

Chyi et al. (2012) fant i sin studie av amerikansk dekning av «aviskrisen» at artiklene la skylden for krisen på andre faktorer enn avisene selv. Selv om dette til en viss grad stemmer med funnene i denne analysen, skriver aktørene også om egen innsats og omstillingsevne. Noen av aktørene skriver at statens rolle må være å legge til rette for utvikling og innovasjon. Dette kan tolkes som at aktørene mener at det også ligger et ansvar hos avisene selv: de må omstille seg for å henge med i utviklingen. Men for at de skal klare det må altså staten også hjelpe til. Dette synet finner støtte hos blant Krumsvik (2011), som skriver at litteraturen om nytten av subsidier at statsstøtte bare kan lykkes i det lange løp hvis den blir lagt inn som mer enn driftstilskudd for å dekke tap. Støtten bør innrettes slik at bransjen kan bruke ressursene til nye investeringer som kan gjøre bedriftene mer bærekraftige (Picard, 1994 i Krumsvik, 2011).

7.3 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg analysert aktørenes syn på hvordan man kan styre utviklingen og hvilken rolle staten bør ha. Hovedfunnet er at det er to ulike argumenter som dominerer i analysematerialet: en begrunnelse ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv om markedssvikt, og en begrunnelse som til dels bygger på et teknologisk deterministisk perspektiv om at staten må legge til rette for at utviklingen kan gå sin gang. Det er særlig produksjonstilskuddet som begrunnes ut fra markedssvikt, mens momsfrirket begrunnes ut fra at det skaper økonomisk handlingsrom for at aktørene kan klare seg gjennom omstillingsfasen.

Hallin og Mancini (2004) mener at Norge beveger seg fra den demokratisk korporative modellen, mot den liberalistiske modellen som i større grad er preget av markedsstyring. Ingen av aktørene i analysen går inn for mindre statlig intervensjon i avismarkedet. Selv om LLA skriver at de ikke ser det som statens rolle å styre utviklingen i en retning, er de ikke for mer markedsstyring og de ønsker både å beholde momsfritaket og å øke produksjonstilskuddet. Men Krumsvik (2011) mener at det store fokuset på momsen i høringen etter mediestøtteutvalgets utredning kan tyde på at aktørene har tatt innover seg utviklingen mot en mer liberal modell. Han skriver at i lys av en mulig utvikling av det norske mediasystemet fra demokratisk korporativt til liberalt, kan det være en rasjonell strategi å tviholde på momsfritaket om man ønsker å maksimere støtten – «siden indirekte mediestøtte er den eneste formen for inngrep som har legitimitet innenfor den liberale modellen» (Krumsvik, 2011, s. 152).

8 Konklusjon

Hensikten med denne oppgaven har vært å analysere *hvordan aktører i avisbransjen argumenterer for pressestøtten i et endret medielandskap*. Det teoretiske rammeverket består av ulike perspektiver på endring, på mediepolitikkens målsettinger og på pressepolitikken dilemmaer. Problemstillingen er besvart gjennom en argumentasjonsanalyse med utgangspunkt i Toulmins (2003) argumentasjonsmodell. Analysen ble strukturert ved hjelp av tre delproblemstillinger, knyttet til situasjonen i avisbransjen, de mediepolitiske målsettingene om ytringsfrihet, mangfold og kvalitet, og statens rolle i mediemarkedet. For å ha et rikt datamateriale der bransjeaktører argumenterer for pressestøtten, valgte jeg å ta utgangspunkt i høringen etter NOU 2010:14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – En moderne mediestøtte*. Utvalget høringsuttaler ble gjort strategisk for å inkludere ulike sentrale aktører fra avisbransjen.

I dette kapittelet vil jeg oppsummere analysen, og knytte funnene mot oppgavens hovedproblemstilling. Deretter vil jeg presentere noen mulige implikasjoner av funnene og videre forskning på temaet. Til slutt vil jeg gi en kort presentasjon av hva som har skjedd på pressestøtteområdet etter analyseperioden.

8.1 Pressestøtte i et endret medielandskap

Både myndigheter og sentrale aktører tar til orde for at vi ikke lenger kan snakke om ulike markeder for avis, radio, tv og nett, men at det nå er ett mediemarked (Krusmvik, 2011, s. 39). Utviklingstrekk som konvergens problematiserer ideen om at noen typer medier gis en spesiell rolle i samfunnet, eller skal favoriseres ved sektorspesifikke støtteordninger (Syvertsen, 2004). Konsekvensene er nye betingelser både for politisk regulering og avisbransjens retoriske situasjon. På bakgrunn av dette stilte jeg spørsmålet: *Hvordan argumenterer aktører i avisbransjen for pressestøtte i et endret medielandskap?* Knyttet til tre delproblemstillinger som jeg utformet for å strukturere analysen, fant jeg tre dimensjoner i hvordan aktørene argumenterer: for det første peker de på en usikker framtid. For det andre bygger de argumentene på etablerte mediepolitiske målsettinger. For det tredje argumenterer de for en markedssvikt som staten bør rette opp, og for at staten bør gi en form for omstillingsstøtte. I det følgende vil jeg kort diskutere disse tre dimensjonene før jeg diskuterer ytterligere implikasjoner av funnene.

8.1.1 En usikker framtid

Analysen har for det første vist at det er ulike måter å bruke endringene i bransjen på, når man skal argumentere for å fortsette særbehandlingen av avismediet. Tre argumenter går igjen når aktørene argumenterer mot endringer i pressestøtten, og de henger sammen med hverandre. For det første argumenterer aktørene med at pressestøtten har virket etter hensikten, og derfor bør videreføres. For det andre at endringer slik situasjonen er nå, vil ha *negative* konsekvenser. For det tredje, at store endringer i pressestøttesystemet slik situasjonen er nå, vil ha *uante* konsekvenser. Alle disse tre argumentene henger sammen med at bransjen er i en vanskelig situasjon, og at i en slik situasjon er det uklokt å endre pressestøtten, ettersom endringer i denne vanskelige situasjonen vil gjøre situasjonen enda vanskeligere. Dette er altså den ene måten aktørene argumenterer for pressestøtte i et endret medielandskap.

Argumentene som bygger på en ukjent fremtid kan bidra til det Nielsen (2014) kaller det «fastfrosne» pressestøttesystemet. Han mener at bakgrunnen for at systemet ikke har gjennomgått større endringer, for det første er at mediestøtte står lavt på den politiske dagsorden. For det andre bruker etablerte aktører sin styrke for å beskytte egne interesser mot nye medieaktører. For det tredje er det stor usikkerhet knyttet til konsekvensene av å fjerne, endre eller redusere mediestøtten. Disse tre begrunnelsene deler han i problemet med «the devil that don't care», «the devil you know» og «the devil you don't know» (Nielsen, 2014). Fordi man ikke aner konsekvensene av å legge om pressestøtten, holder man seg altså til det man kjenner, og de etablerte aktørene ønsker å beskytte seg selv og sin posisjon ved å beholde de eksisterende rammebetingelsene. I denne analysen kan man spore to av disse problemene, og man kan si at «the devil you know»: de etablerte aktørene, bruker «the devil you don't know»: usikkerhet rundt konsekvensene, i argumentene for å beskytte sine økonomiske goder.

I kapittel 2 viste jeg blant annet til Picard (2013), som mener at avisbransjen har to taktikker i sin argumentasjon for å utvide eller øke støtten til avisbransjen. Den ene kaller han en «newspaper-oriented approach», og denne går ut på å foreslå proteksjonistisk politikk og midler som skal erstatte den fallende inntjeningen i avismarkedet. Den andre taktikken kaller han en «digital news production approach» og her mener han at aktørene argumenterer mer ut fra samfunnsbehov og demokratiske prinsipper, når de ber om støtte til digital journalistikk. «The industry approach is protectionist of existing news structures; the social function approach is designed to create fresh news structures» (Picard, 2013, s. 55). Analysen har vist at aktørene bruker begge taktikker, og at det ofte synes å være et dilemma mellom det å ville

beholde, og samtidig be om justeringer. Spesielt kommer dette fram under analysedel 5.2.1 der jeg blant annet diskuterte hvordan alle aktørene, bortsett fra BA og til dels A-pressen, argumenterer for at en av grunnene til at støtten må videreføres er at den har fungert så godt hittil. Aktørene ønsker at det skal gjøres justeringer i ordningen men vil samtidig beholde alle godene de har, noe som kan føre til en konflikt mellom ris og ros av virkemidlene, og gjøre det utfordrende å balansere de ulike taktikkene.

8.1.2 Etablerte mediepolitiske målsettinger

Den andre måten er å bygge argumentasjonen på de etablerte mediepolitiske målsettingene om ytringsfrihet, mangfold og kvalitet. Gjennom å bruke disse målene som det er relativt stor politisk enighet om, danner aktørene et stødig belegg for argumentene sine. For å styrke argumentasjonen viser aktørene til pressens viktige samfunnsrolle. Analysen viste at målene om mangfold og ytringsfrihet særlig ble brukt for å begrunne at produksjonstilskuddet må videreføres, og økes.

Kvalitet går igjen som et sentralt argument for å støtte papiravisene spesielt, men det brukes også for å underbygge at man må støtte norsk kvalitetsinnhold på nettet. At man skal støtte kvalitetsjournalistikken henger sammen med begreper som plattformnøytralitet (Bjerke, 2013). Men som mediestøtteutvalget skriver, er kvalitet et vanskelig mål å styre etter, ettersom kvalitet er en subjektiv vurdering (NOU 2010:14, 2010). Derfor trekkes brukerbetaling fram som et viktig prinsipp. En slik mottakerdefinert kvalitet gjør begrepet lettere å styre etter, og beskytter papiravisene fra enda sterkere konkurranse fra gratis innhold på nett.

Størrelsen på produksjonstilskuddet trekkes fram av flere som årsak til at ikke alle de mediepolitiske målene har blitt nådd, for eksempel knyttet til lokalt mangfold. Støttenivået har også vært fremhevet som et problem av medieforskere. Picard (2007) er for eksempel kritisk til pressestøttesystemet fordi støttenivået har vært for lavt til å effektivt kunne veie opp for tapet av annonseinntekter. Han mener at det viser at den nordiske modellen for pressestøtte er mer basert på retorikk og gode intensjoner, enn en reell villighet til å sette i verk et støttesystem som faktisk når målsettingene.

Alle aktørene argumenterer med å vise til demokrati, ytringsfrihet, mangfold og kvalitet, men analysen viser også at alle aktørene naturlig nok ønsker å sikre mest mulig støtte til sin egen

virksomhet. Schibsted, som er den aktøren som får minst produksjonstilskudd fordi de i stor grad eier store aviser som ikke er berettiget til produksjonstilskudd, er ikke opptatt av økning i produksjonstilskuddets verdi. LLA er den eneste aktøren som ikke vil ha digitale utgivelser inn i produksjonstilskuddsordningen, noe som kan forklares ut fra at de representerer små aviser som ikke har kommet så langt i den digitale utviklingen som andre større aktører.

Selv om de teknologiske endringene i perioden har vært vesentlige, viser analysen av hvordan aktørene bruker de mediepolitiske målene i argumentasjonen, at man fortsatt bare er interessert i endring på første nivå, ut fra Halls (1993) teori om ulike nivåer av ideologisk endring. Alle aktørene stiller seg bak de gjeldende målene for pressepolitikken, og det ideologiske grunnlaget for den har dermed ikke endret seg for aktørene. Det er dermed ikke noe som tyder på at man er på vei mot et paradigmeskifte i mediepolitikken.

8.1.3 Markedssvikt og omstillingsstøtte

To hovedargumenter for hvorfor staten skal gripe inn i avismarkedet, viser også hvordan aktørene argumenterer for pressestøtte i et endret medielandskap. Den første begrunnelsen er ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv om markedssvikt, og det den andre er en begrunnelse som til dels bygger på et teknologisk deterministisk perspektiv om at staten må legge til rette for at utviklingen kan gå sin gang. Det er særlig produksjonstilskuddet som begrunnes ut fra markedssvikt, mens momsfrirket begrunnes ut fra at det skaper økonomisk handlingsrom for at aktørene kan klare seg gjennom omstillingsfasen. Argumentet om markedssvikt er veletablert i den norske mediepolitikken, og Picard (2007) skriver at pressestøtten er et klassisk svar på markedssvikt.

Den andre begrunnelsen om at staten skal «legge til rette» er også veletablert i det norske systemet, gjennom infrastrukturkravet som er nedfelt i Grunnloven: paragraf 100: «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale» (2014). Men her kommer også en annen dimensjon inn, som er knyttet til det endrede medielandskapet: at statens rolle ikke bare er å legge til rette for en opplyst offentlig samtale, men at staten også må ha en rolle i å ikke legge hindre for den teknologiske utviklingen. Perspektivet om at staten ikke må ligge i veien, kan tolkes som at aktørene ser på den teknologiske utviklingen som ustopkelig og at staten ikke kan eller bør stoppe den. I et deterministisk teknologisyn ser man teknologien som styrende, og dermed blir myndighetenes rolle blir å legge til rette for samfunnsutviklingen heller enn å styre den (Sundet 2004;

Syvvertsen, 2004; Williams, 1990). Derfor mener jeg at dette argumentet også befinner seg innenfor et teknologisk deterministisk perspektiv, selv om det har sitt utgangspunkt i infrastrukturkravet. Bransjen ber om en form for omstillingsstøtte, for at de skal klare seg gjennom en særlig krevende periode. Uten støtte er det fare for at kun de sterkeste og mest omstillingsdyktige vil overleve og kampen for tilværelsen kan bli en realitet: «ikke som en direkte kamp alle mot alle, men som en, ofte nesten umerkbar, fortrenkning av de mindre vel tilpassede artene» (Kampen for tilværelsen, 2013).

8.2 Implikasjoner

Et av hovedfunnene i analysen er at aktørene i stor grad argumenter konserverende, blant annet ved å peke på at endringer i pressestøtten vil ha negative og uante konsekvenser, og at det er ukløkt å endre en ordning som fungerer. Som flere medieforskere har påpekt (blant andre Skogerbø, 1997; Picard, 2007; Nielsen, 2014 og Krumsvik, 2011), er det en tendens i pressepolitikken at systemet ikke har endret seg i særlig grad, selv gjennom en periode som de fleste medieforskere og bransjeaktører er enige om at preget av store strukturelle, teknologiske og økonomiske endringer i avisbransjen. Selv om mange av aktørene i analysen går inn for å inkludere digitale utgivelser, både i produksjonstilskuddet og momsfrirket, ser de det ikke som nødvendig å legge om hele modellen. I Halls (1993) nivådeling av ideologisk endring, er aktørenes argumenter fremdeles innenfor det første nivået av endring, der virkemidlene justeres, men både virkemidlene og målsettingene er fortsatt de samme. Flere av de teoretiske bidragene jeg bygger på i denne oppgaven, er kritiske til dette «fastfrosne» systemet (Picard, 2007; Krumsvik, 2011; Skogerbø, 1997; Nielsen, 2014). En forklaring på at aktørene er så redde for endringer i produksjonstilskuddet ligger nok i at aktørene er redde for at kvalifikasjonskriteriene skal endres, slik at de må dele potten med flere aktører. Som jeg diskuterte i kapittel 6, kommer dette til uttrykk ved at aktørene krever strenge kriterier for digitalt innhold som skal inn i ordningen.

Dersom pressepolitikken innrettes slik bransjeaktørene i utvalget ønsker, kan implikasjonene være at selv om digitalt innhold også blir støtteberettiget, kan systemet fortsette sin «policy drift» (Nielsen, 2014). I en slik situasjon fører fraværet av endring til at effekten av virkemidlene endrer seg, uten at det er en konsekvens av politiske beslutninger, men av endringer i medielandskapet. Alle aktørene i utvalget mottar pressestøtte, indirekte og/eller direkte, og aktørene ønsker naturlig nok å beholde sine økonomiske goder. Analysen viser at

man til dels kan snakke om en samlet bransje, men at det gjelder i størst grad når det kommer til momsspørsmålet.

Alle aktørene er svært opptatt av at momsfritaket for papiraviser skal opprettholdes, og alle går inn for enten nullmoms, eller redusert sats også for digital journalistikk. To av aktørene – A-pressen og Schibsted går ikke med på det pragmatiske forslaget til mediestøtteutvalget om lavmoms på digitalt innhold, med den prinsipielle begrunnelsen at staten ikke skal skattlegge det frie ord. Selv om det er noen små forskjeller i argumentasjonen til aktørene, er alle aktørene svært opptatt av å beholde momsfritaket til papiravisene. Krumsvik (2011) mener at det store fokuset på momsen i høringen kan tyde på at aktørene har tatt innover seg utviklingen mot en mer liberal mediemodell. Han skriver at i lys av en mulig utvikling av det norske mediesystemet fra demokratisk korporativt til liberalt, kan det være en rasjonell strategi å tviholde på momsfritaket om man ønsker å maksimere støtten – «siden indirekte mediestøtte er den eneste formen for inngrep som har legitimitet innenfor den liberale modellen» (Krumsvik, 2011, s. 152). En annen grunn kan være at momsen har fått økt økonomisk betydning, ettersom den indirekte støtten nå er mye mer verdt enn produksjonstilskuddet. «Mens verdien av den direkte og indirekte støtten til pressen var henholdsvis 172 og 461 millioner kroner i 1986, var tilsvarende tall 301 og 1589 millioner kroner i 2009. Dette betyr en økning på henholdsvis 75 og 245 prosent» (NOU 2010:14, 2010, s. 43).

Analysen har altså vist at avisbransjen tviholder på sine økonomiske goder gjennom konserverende argumentasjon som i stor grad bygges på et risikoaspekt. Aktørene bruker også de etablerte mediepolitiske målsettingene i argumentasjonen, for å forsvare pressestøtten i en situasjon der sektorspesifikk støtte utfordres av blant annet digitalisering, konvergens og nye medier. Avisbransjen selv virker å ha stor innflytelse på sine egne støtteordninger, for eksempel ved at bransjerepresentanter var såpass dominerende i mediestøtteutvalget, som jeg diskuterte i kapittel 1. Bransjens store innflytelse og konserverende påvirkning på støtteordningene har også vært diskutert av blant andre Nielsen (2014) og Skogerbø (1997). Skogerbø skriver blant annet at det tette båndet mellom pressen og de politiske partiene var en av hovedgrunnene til at det var mulig å få bred støtte til et system som kontinuerlig har vært kritisert for å undergrave både pressefrihet og konkurransefrihet (Skogerbø, 1996 i Skogerbø, 1997).

Analysen har vist at det bransjen vil, er å beholde en ordening som er svært lik den de allerede har, med moderate endringer. Som jeg kommer tilbake til i etterordet viser utviklingen også at bransjen langt på vei får det som de vil. Spørsmålet er om denne løsningen er den beste på lang sikt, eller om en mer radikal endring hadde vært det beste for å håndtere et medielandskap i endring. Picard (2007) mener som nevnt at de minimale endringene av støttesystemet viser at den nordiske modellen for pressestøtte er mer basert på retorikk og gode intensjoner, enn en reell villighet til å sette i verk et støttesystem som faktisk når målene. I Danmark har man for eksempel gjort en større omstilling og gått over til produksjonsstøtte basert på redaksjonelle årsverk (Kulturstyrelsen, 2013). Fremtidens mediestøtte er ikke nødvendigvis den samme som fortidens.

Det er ikke bare innenfor avisbransjen man beskriver situasjonen som en krise eller skjebnetime på bakgrunn av denne utviklingen - for eksempel omtales filmbransjen, bokbransjen, og allmennkringkasting i tilsvarende ordelag. Støtteordninger og regulering innenfor disse områdene har også møtt utfordringer på grunn av den teknologiske utviklingen. En lignende studie kunne derfor vært gjennomført for andre støtteordninger til andre medieindustrier. Det hadde vært interessant å se om de samme tendensene går igjen når det endrede medielandskapet endrer betingelsene innenfor andre bransjer, eller om andre bransjer for eksempel er mer endringsvillige, og innstilt på omstilling og innovasjon. Funnene fra denne analysen kan dermed være et utgangspunkt for lignende studier innenfor andre mediebransjer.

I en større studie om avisbransjen og pressestøtte hadde det vært interessant å utvide utvalget. Som jeg nevnte i metodekapittelet kunne andre aktører fra avisbransjen blitt inkludert, for å finne nye argumenter eller strategier som benyttes for å legitimere pressestøtte i et endret medielandskap. En annen innfallsvinkel kunne vært å gjøre en komparativ analyse med flere land, for eksempel andre land som i likhet med Norge tilhører den demokratisk korporative mediemodellen (Hallin & Mancini, 2004). Som nevnt har for eksempel Danmark vært gjennom den samme debatten, og der har resultatet blitt annerledes. Med et komparativt analysedesign kunne analysen også svart på om det finnes nasjonale forskjeller i hvordan aktører beskriver og håndterer endringene og hvilke løsninger man ender opp med. En longitudinell studie kunne også vært en mulig tilnærming, for å finne ut om argumentene endrer seg i takt med utviklingen. For eksempel har det allerede skjedd noen vesentlige endringer i MBLs løsningsforslag siden de leverte sin høringsuttalelse i 2011, og dermed kan

deres argumenter og retoriske strategi også ha endret seg. I det følgende etterordet, vil jeg derfor kort presentere de viktigste endringene på pressestøtteområdet i etterkant av analyseperioden.

8.3 Etterord: Hvem vinner kampen?

Tittelen på denne oppgaven – *Kampen for tilværelsen*, spiller på to kamper i avisbransjen. For det første, at det innad i avisbransjen pågår en kamp for å tilpasse seg det nye medielandskapet. Uten pressestøtte kan kanskje bare de sterkeste og mest omstillingsdyktige aktørene overleve. Men for å sikre arts mangfoldet går den andre kampen ut på å kjempe for pressestøtten, slik at omstilling skal være mulig for flere, også for de mindre sterke aktørene. I denne kampen kjemper avisbransjen på mange måter mot de politiske beslutningstakerne. I dette etterordet vil jeg derfor gå gjennom noen av de viktigste endringene på pressestøtteområdet i perioden etter 2011, for å belyse hvem som ligger an til å vinne kampen.

Stoltenberg-regjeringen II satt ned mediestøtteutvalget, men det er Solberg-regjeringen som har sluttført arbeidet. På bakgrunn av mediestøtteutvalgets anbefalinger og flere høringsrunder, ble det lagt fram ny forskrift om produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier, fastsatt av departementet 25. mars 2014. I Stortingsmelding nr.20 2013-2014 *Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier* gjør regjeringen rede for omleggingen av endringen til en mer plattformnøytral pressestøtte. Departementet skriver at produksjonstilskuddet i mange år har vært

(..) et målrettet og effektivt instrument for å fremme mediemangfold i Norge. Omleggingen av ordningen innebærer derfor ikke et helt nytt system. Samtidig har det vært viktig å fjerne de barrierene mot digital publisering og innovasjon i avisbransjen som lå i den papirbaserte ordningen (St.meld. nr. 20 2013-2014, s. 2).

Selv om endringene i forskriften altså skulle modernisere ordningen, var det i prinsippet to ting som ble justert: kvalifikasjonsvilkårene og fordelingsvilkårene. Omleggingen er altså ikke en reell endring av ordningen slik den har vært innrettet i over 40 år, men en justering av vilkårene for å motta støtte.

Digitale medier har fortsatt full momssats (per mai 2015), og avisbegrepet er dermed per i dag noe forskjellig i den indirekte og den direkte støtteordningen. I Statsbudsjettet for 2015 skrev regjeringen Solberg at de har satt i gang et arbeid «med sikte på å notifikere en felles, lav

merverdiavgiftssats på 8 pst. På papir- og e-aviser. For papiraviser legges det opp til å innføre en overgangsordning som varer i 5 år» (Prop. 1 LS 2014-2015). Hvis dette forslaget gjennomføres innføres det altså moms på aviser, stikk i strid med det aktørene har argumentert for som det viktigste for dem innenfor pressestøtteordningen. Solberg-regjeringen har også skrevet i sin politiske plattform at de vil «Modernisere det mediepolitiske virkemiddelapparatet gjennom økt likebehandling av mediene, uavhengig av teknologisk plattform. Over tid skal pressestøtten omlegges og nivået reduseres» (Høyre/FrP, 2013).

I høringen til NOU 2010:14 støttet MBL opp om flermedialitetsalternativet, der papiravisene fortsatte med momsfritak, men de snudde i mai 2012. Styret tok nå til orde for lavmoms på både digitale og trykte utgaver på bakgrunn av at dette vil være lettere å få gjennom, og at lik sats i alle plattformer vil gjøre det lettere for sammensatte produkter. Snuoperasjonen vakte reaksjoner fra mange aviser, ikke minst blant MBLs egne medlemmer. Dagbladets konsernsjef uttalte at «Meningsbærende medier bør fritas for moms, uansett plattform. Jeg er skuffet over vedtaket i MBL, for det er viktigere enn noensinne å sørge for meningsmangfold i mediene, og grunnlag for å utvikle oss.» (Stangebye i Jensen, 2012).

Selv om regjeringen ikke tar til orde for å fjerne pressestøtten fullstendig, så det altså ut til at kampen for å øke produksjonstilskuddet og beholde momsfritaket ble stadig tøffere, da jeg begynte å skrive dette etterordet. Men 6. mai 2015 slapp kulturminister Widvey nyheten om at regjeringen nå går til ESA med et forslag om nullmoms, uavhengig av publiseringsform. Finansminister Siv Jensen uttalte til VG at «Null-løsningen er i tråd med det mediebedriftene har bedt om, og regjeringen har kommet til at det er den beste løsningen. Det er også den som krever mest statsstøtte, derfor har vi valgt å notisere den først ut fra de råd vi har fått. Vi tror det er mulig å få den godkjent i ESA» (Jensen i Johnsen, 2015). Kulturministeren forklarte at «Mediene står midt oppe i tøff konkurranse fra utlandet, og regjeringen ønsker å hjelpe dem i denne omstillingen» (Widvey i Johnsen, 2015). Omstillingsstøtten som aktørene ba om i 2011 kan dermed bli en realitet. Kampen er altså ikke over, men den siste utviklingen kan tyde på at avisbransjen får det som de vil.

Litteraturliste

- Bang, T. (2014). Medier i samfunnet. I T. Bang & M. K. Solvoll (Red.), *Medieøkonomi – konflikt og samspill* (s. 53-72). Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Bang, T., Barland, J., Krumsvik, A. H., Roppen, J. & Solvoll, M. K. (2014). Brukerinvolvering: fra passive mottakere til aktive produsenter. I T. Bang & M. K. Solvoll (Red.), *Medieøkonomi – konflikt og samspill* (s. 156- 172). Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Bang, T. & Solvoll, M. K. (2014a) Medienes inntektskilder. I T. Bang & M. K. Solvoll (Red.), *Medieøkonomi – konflikt og samspill* (s. 36- 51). Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Bang, T. & Solvoll, M. K. (2014b) Medieøkonomiske begreper. I T. Bang & M. K. Solvoll (Red.), *Medieøkonomi – konflikt og samspill* (s. 17- 34). Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Bjerke, P. (2013). Kvalitetsjournalistikk er ikke plattformnøytral. I S. E. Omdal (Red.), *Journalistikk og demokrati – Hvor går mediene? Hva kan gjøres?* (s. 63-87) Oslo: Fritt Ord. Hentet fra: http://www.frittord.no/images/uploads/files/norsk_kvalitetsjournalistikk_rapport.pdf
- Boréus, K & Bergström, G. (2005). Argumentationsanalys. I G. Bergström & K. Boréus (Red.), *Textens mening och makt – Metodebok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (2. utgave). Lund: Studentlitteratur
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Chyi, H. I., Lewis, S. C. & Zheng, N. (2012). A matter of life and death?: Examining how newspapers covered the newspaper “crisis”. *Journalism studies*, 13(3), 305-324. doi:10.1080/1461670X.2011.629090
- Doyle, G. (2002). *Understanding Media Economics*. London: Sage
- Eide, M. (2008). Pressen – institusjoner og historie. I M. Eide (Red.), *Medier – institusjoner og historie* (2. utgave). Bergen: Fagbokforlaget

- Eide, M., Skogerbø, E. & Syvertsen, T. (2008). Medier og samfunn – en introduksjon. I M. Eide (Red.), *Medier – institusjoner og historie* (2. utgave). Bergen: Fagbokforlaget
- Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser.* (2014). Hentet fra:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-03-25-332>
- Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy*. Cambridge: Polity
- Grunnloven (2014). *Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)*. Hentet fra:
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17#KAPITTEL_5
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. Hentet fra:
<http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Hall/0.pdf>
- Hallin, D. C. & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hjarvard, S. & Kammer, A. (2015). Online news: between private enterprise and public subsidy. *Media, Culture & Society*, 37(1), 115-123. doi: 10.1177/0163443714553562
- Høyre og Fremskrittspartiet (2013). Politisk plattform, Sundvolden, 7. oktober 2013. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>
- Ihlen, Ø. (2013). *PR & Strategisk Kommunikasjon: Teorier og fagidentitet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Jensen, M. H. (2012, 16. mai). MBL skuffer Dagbladet. *Journalisten*. Hentet fra:
<http://www.journalisten.no/node/37580>
- Johnsen, A.B (2015, 6. mai). Hun gir mediene null moms. *VG*. Hentet fra:
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/solberg-regjeringen/hun-gir-mediene-null-moms/a/23447245/>
- Kampen For Tilværelsen. (2013, 14. mai). I Store norske leksikon. Hentet 8. mai 2015 fra
https://snl.no/Kampen_for_tilv%C3%A6relsen

Krumsvik, A. H. (2011). *Medienes privilegier – en innføring i mediepolitikk*. Kristiansand: IJ-forlaget

Kulturstyrelsen (2013). *Ny mediestøtteaftale*. Hentet 7. mai 2015 fra:

<http://www.kulturstyrelsen.dk/medier/aviser-og-blade/mediestoette/ny-mediestoetteaftale/>

LLA. (2015) *Om Landslaget for lokalaviser*. Hentet 7. april 2015 fra: <http://lla.no/om-lla/>

MBL. (2014), *Mer enn 30 prosent av opplaget er nå digitalt*. Hentet 4. mars 2015 fra:

<http://www.mediebedriftene.no/Tall--Fakta1/Opplagstall/mediehus-2014/>

MBL. (udatert). *Om mediebedriftene*. Hentet 7. april 2015 fra: <http://mediebedriftene.no/Om-medic/Om-medicbedriftene/>

Medienorge. (2010). *Medieåret 2008/200: Medieutvikling i Norge: fakta og trender*. Bergen: Institutt for informasjons- og medievitenskap. Hentet fra:

<http://medienorge.uib.no/files/publikasjoner/Medieaaret-2008-2009-nettutgave.pdf>

Medienorge. (2012). *Medieåret 2010/2011: Medieutvikling i Norge: fakta og trender*. Bergen: Institutt for informasjons- og medievitenskap. Hentet fra:

<http://medienorge.uib.no/files/publikasjoner/Medic%C3%A5ret%202010-2011-WEB.pdf>

Medienorge (2015a). *Amedia*. Hentet 7. april 2015 fra:

<http://medienorge.uib.no/fakta/konsern/44>

Medienorge (2015b). *Schibsted*. Hentet 7. april 2015 fra:

<http://medienorge.uib.no/fakta/konsern/33>

Medietilsynet. (2008, 21. april) *Produksjonstilskudd*. Hentet fra

<http://www.medietilsynet.no/Stotteordninger/Produksjonstilskudd/>

Medietilsynet. (2010). *Økonomi i norske medievirksomheter 2005-2009*. Hentet fra:

http://www.medietilsynet.no/Documents/Rapporter/%C3%98konomirapporter/101101_Okonomirapport_05-09.pdf

- Medietilsynet. (2012) *Økonomi i norske medievirksomheter 2007-2011*. Hentet fra:
http://www.medietilsynet.no/Documents/Rapporter/%C3%98konomirapporter/121114_Okonomirapport07-11.pdf
- Medietilsynet. (2014). *Økonomi i norske medievirksomheter 2009-2013*. Hentet fra:
http://www.medietilsynet.no/Documents/Rapporter/%C3%98konomirapporter/141017_Medietilsynet%20-%20%C3%98konomirapport%202014-Pages.pdf
- Medietilsynet. (udatert) *Produksjonstilskudd 2010*. Hentet fra:
http://www.medietilsynet.no/Documents/Stotteordninger/Produksjonstilskudd/100930_Produksjonstilskudd2010.pdf
- Nielsen, R. K. (2014). 'Frozen' media subsidies during a time of media change: A comparative analysis of media policy drift in six Western democracies. *Global Media and Communication* 10(2), 121-138. doi: 10.1177/1742766513504203
- NOU 2000:15. (2000). *Pressepolitikk ved et årtusenskifte. Dagspresseutvalgets innstilling*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning
- NOU 2010:14. (2010). *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte*. Oslo: Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning
- Olsen, R.K. (2013). Hva er journalistisk kvalitet? I S. E. Omdal (Red.), *Journalistikk og demokrati – Hvor går mediene? Hva kan gjøres?* (s. 49-62). Oslo: Fritt Ord. Hentet fra:
http://www.frittord.no/images/uploads/files/norsk_kvalitetsjournalistikk_rapport.pdf
- Omdal, S.E. (2013). Sammendrag. I S. E. Omdal (Red.), *Journalistikk og demokrati – Hvor går mediene? Hva kan gjøres?* (s. 9-12). Oslo: Fritt Ord. Hentet fra:
http://www.frittord.no/images/uploads/files/norsk_kvalitetsjournalistikk_rapport.pdf
- Ots, M. (2009). Efficient servants of Pluralism or Marginalized Media Policy Tools?: The case of Swedish Press Subsidies. *Journal of Communication Inquiry* 22(4), 376-392. doi: 10.1177/0196859909340581

- Ottosen, R., & Krumsvik A. H. (2012). Digital Challenges on the Norwegian Media Scene. *Nordicom Review* 33(2), 43-55. Hentet fra http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/kapitel-pdf/366_ottosen_krumsvik.pdf
- Ottosen, R., Røssland, L. A. & Østbye, H. (2012). *Norsk pressehistorie* (2. utgave). Oslo: Det norske samlaget
- Picard, R. G. (2007). Subsidies for Newspapers: Can the Nordic Model Remain Viable? I H. Bohrmann, E. Klaus & M. Machill (Red.), *Media Industry, Journalism Culture and Communication Policies in Europe*. Köln: Herbert von Halem Verlag
- Picard, R. G. (2008). Subsidies for the media. I W. Donsbach (Red.), *The international Encyclopedia of communication*. Vol. 11, 4891–4895. Oxford: Wiley-Blackwell
- Picard, R. G. (2013). State Support for News: Why Subsidies? Why Now? What Kinds? I P. Murschetz (Red.), *State Aid for Newspapers – Theories, cases, actions*. Berlin: Springer
- Prop. 1 LS (2014-2015). (2014). *Skatter, avgifter og toll 2015: Tilråding fra Finansdepartementet 26. september 2014, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)*. [Oslo]: Finansdepartementet
- Regjeringen. (udatert). *Høyringer*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokument/hoeyringar/id1763/>
- Rolland A. (2005). *Mål i norsk mediepolitikk*. Discussion paper 2/2005 Oslo: Handelshøyskolen BI. Hentet fra [http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/0/3a0b947ba0be8504c12570cb00435ade/\\$FILE/dp2005-02-rolland.pdf](http://web.bi.no/forskning/papers.nsf/0/3a0b947ba0be8504c12570cb00435ade/$FILE/dp2005-02-rolland.pdf)
- Roos, G., von Krogh, G. & Roos, J. (2002). *Innføring i strategi* (3. utgave). Bergen: Fagbokforlaget
- Roppen, J. (2004). *Medieindustrien – innføring i medieøkonomi*. Oslo: Det norske samlaget
- Roppen, J. (2008). Mediekonsern, teknologi og det norske mediestystemet. I R. Ottosen & A. H. Krumsvik (Red.), *Journalistikk i en digital hverdag*. Kristiansand: IJ-forlaget

- Roppen, J. (2011). Kvifor trengst det avismoms? *Norsk Medietidsskrift*, 18(3), 283-287.
Hentet fra: <http://www.idunn.no/nmt/2011/03/art06>
- Skogerbø, E. (1997). The Press Subsidy System in Norway: Controversial Past – Unpredictable Future? *European Journal of Communication*, 12(1), 99-118. doi: 10.1177/0267323197012001005
- St.meld. nr. 57 2000-2001 (2001). *I ytringsfrihetens tjeneste: Mål og virkemidler i mediepolitikken* [Oslo]: Kultur- og kirkedepartementet. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20002001/057/PDFA/STM200020010057000DDPDFA.pdf>
- St. meld. nr. 20 2013-2014 (2014). *Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier*. Oslo: Kulturdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/38677737/PDFS/STM201320140020000DDDPDFS.pdf>
- Sundet, V. S. (2004) *Overgang til digital fjersynsdistribusjon: Argumenter, konflikter og allianser i Norge og Danmark* (Hovedoppgave, UiO), Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon
- Sundet, V.S. (2012) *Making Sense of Mobile Media. Institutional Working Notions, Strategies and Actions in Convergent Media Markets* (Doktorgradsavhandling, UiO) Oslo: Universitetet i Oslo, Humanistisk Fakultet
- Syvertsen, T. (2004) *Mediemangfold: Styring av mediene i et globalisert marked*. Kristiansand: IJ-forlaget
- Syvertsen, T. (2008) Allmennkringkasting i krise – not! *Norsk Medietidsskrift* 15(3), 211-235.
Hentet fra: http://www.idunn.no/nmt/2008/03/allmennkringkasting_i_krise_-_not
- Tajik, H. (2012, 12. oktober) *Den vanskelige mediemomsen*. Journalisten. Hentet fra: <http://journalisten.no/node/38395>
- Toulmin, S. (2003). *The uses of argument – Updated edition*. London: Cambridge University Press.
- Østbye, H. (1995) *Mediepolitikk: Skal medieutviklingen styres?* Oslo: Universitetsforlaget

Østbye, H., Helland, K., Knapskog, K. & Larsen, L.O. (2007) *Metodebok for mediefag*.
Bergen: Fagbokforlaget

Waldahl, R. (1999) *Mediepåvirkning* (2. utgave). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

Williams, R. (1990). *Television: Technology and Cultural Form* (2. utgave). London:
Routledge

NOU 2010:14 – Utvalget av høringsuttalelser

A-pressen, (2011, 15. april). Høringsuttalelse om NOU 2010:14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/084950e651794be9996e85f892cb16b4/92-a-pressen-m.pdf>

Bergensavisen (BA) (2011, 11. april). Høringsuttalelse om NOU 2010:14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/084950e651794be9996e85f892cb16b4/51-bergensavisen-m.pdf>

Dagsavisen (2011, 18. april). Høringsuttalelse om NOU 2010:14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/084950e651794be9996e85f892cb16b4/87-dagsavisen-m.pdf>

Landslaget for lokalaviser (LLA) (2011, 17. april). Høringsuttalelse om NOU 2010:14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/084950e651794be9996e85f892cb16b4/163-landslaget-for-lokalaviser.pdf>

Mediebedriftenes Landsforening (MBL), (2011, 15. april) Høringsuttalelse om NOU 2010:14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/084950e651794be9996e85f892cb16b4/89-mbl-m.pdf>

Schibsted (2011) Høringsuttalelse om NOU 2010:14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/084950e651794be9996e85f892cb16b4/36-schibsted-m.pdf>